



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

일본 「해양기본법」의 제정과정에 관한 연구

-NGO의 네트워크 권력을 중심으로-

2014 년 8 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

梅崎 ひとみ

일본 「해양기본법」의 제정과정에 관한 연구

-NGO의 네트워크 권력을 중심으로-

지도교수 구 민 교

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014 년 4 월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학 전공

梅崎 ひとみ

梅崎 ひと미의 석사학위논문을 인준함

2014 년 6 월

위 원 장_____ (인)

부 위 원 장_____ (인)

위 원_____ (인)

국 문 초 록

본 논문은 일본 「해양기본법」 제정 과정에서 NGO가 어떻게 주도적인 역할을 할 수 있었는지를 네트워크 권력이론 분석틀에 따라 분석한다.

일본에서는 해양정책을 8개 이상의 중앙부처가 세분화된 분담체제로 소관하고 있으며, 각 부처의 부처이기주의적인 태도는 포괄적 정책이 수립되는 데에 방해요인으로 작용되어왔다. 그러한 부처 간의 태도에 문제의식을 제기한 것이 일본재단 및 해양정책연구재단(OPRF)이라는 NGO들이었다. 관료들이 압도적으로 주도권을 장악하고 있는 일본의 국가정책 제정과정에서는 비공식행위자, 그 중에서도 특히 이익단체가 아닌 NGO들은 중요한 행위자로서 과정에 참여하기가 어려웠다. 그러나 「해양기본법」 제정 과정에 있어서는 「해양기본법」을 둘러싼 이슈 네트워크 자체를 NGO가 만들었다. 그리고 그 네트워크를 바탕으로 NGO가 주변 행위자들, 특히 여야당의 정치인들을 지원세력으로 끌어들이면서 정책과정을 주도할 수 있었던 것이다.

특히 일본재단 등 「해양기본법」 제정을 주도한 NGO들은 정책과정의 진행에 따라 전략적으로 접근방법을 바꾸었다. 즉 이들은 정책 네트워크 상에서의 역할을 동태적으로 변화시키면서 끝까지 중요한 행위자로서 관여했다. 일반적 정책 네트워크 연구는 정책과정을 단편적으로 분석하지만 본 논문은 NGO들의 행동과 역할의 동태적 변화를 분석한다.

1996년의 「UN해양법협약」 비준 이후, 일본재단은 대규모 심포지엄의 개최나 해양관리연구회의 설립을 통해 이슈 네트워크의 ‘문지기’로서 다양한 행위자가 네트워크에 참여할 수 있도록 그 문호를 열었다. 2000년 이후 일본재단은 상기 연구회를 바탕으로 바람직한 해양정책과 해양기본법의 방향성에 대한 검토를 진행하게 되었다. 이때 일본재단은 정책제언의 발표에 앞서 대규모 설문조사를 실시한 후, 그 결과를 정책안에 반영시키는 내용적 스위칭을 수행했다. 이를 통해 「해양기본법」의 중요성은 다른 비공식행위자들의 네트워크에 확산되어 갔다. 이와 같이 초기에는 네트워크의 길목 부분에 위치하고 있던 일본재단은 비공식행위자라는 동종 네트워크 간의 소통을 가능케 하는 ‘중개인’ 역할을 할 만큼 그 힘을 확대시켰다.

다음 단계로서, 공식행위자를 움직이기 위한 전략으로서 일본재단은 정치인이나 미디어의 관심을 얻기 쉬운 이슈로 접근 방식을 바꾸었다. 정책 네트워크 상의 ‘변환기’ 스위처로서 네트워크와 다른 종류의 네트워크를 연결시키는 역할을 했다. 또한 이 시기에 일본재단의 자매단체인 OPRF는 더 깊은 연구 진행과 전략적 제언 내용의 변경을 통해 비공식행위자 네트워크를 공식행위자 네트워크와 의미차원에서 소통시키는 것에 성공했다. 즉, 당초 해양권익 등 특정 정치적 관심 이슈를 통해서만 소통하고 있던 공식행위자와 비공식행위자 간의 네트워크에서 OPRF가 ‘해석자’ 역할을 수행함으로써 네트워크 전체가 「해양기본법」 제정이라는 목표를 공유하게 만든 것이다. 이와 같이 민·관의 벽을 넘어 「해양기본법」의 제정을 향해 매진하게 된 정책 네트워크 상에서 가장 명확한 비전을 제시한 행위자는 역시 일본재단과 OPRF이었다. 법안의 검토과정에는 여야당의 정치인, 학자, 싱크탱크, 산업단체, 중앙부처 등 거의 모든 종류의 행위자들이 참가하게 되었다. 여기서 일본재단 및 OPRF는 광범위한 행위자들의 참여로 축적된 지식 자원을 토대로 법안의 검토 단계 및 수립단계에 들어가서도 해석자 역할로서 원활한 합의형성을 가능하게 했다.

종래의 일본의 정책과정에는 NGO들이 큰 영향력을 가진 행위자로서 참여하기가 어려웠다. 그러나 일본재단들은 일련의 정책과정에서 계속해서 영향력을 발휘했다. 또한 다양한 행위자가 참가하면서 정책을 수립한 사례도 처음이었으며, 관료들 이외의 행위자가 중심이 되어 제로 베이스(zero base)로 국가정책을 수립한 것도 전례가 없는 일이다. 그럼에도 불구하고 「해양기본법」의 제정과정은 동중국해를 둘러싼 해양권익 확보라는 보다 대중의 눈에 띄는 이슈에 가려져 주목을 받지 못했다.

이에 따라 본 연구는 정책과정에서의 NGO의 행동과 역할, 네트워크의 양상을 동태적으로 분석함으로써 「해양기본법」의 제정과정을 NGO가 주도했음을 밝힌다. 본 논문은 정책 네트워크의 동태적 관찰 및 일본 정책과정에서도 NGO가 영향력을 발휘할 수 있다는 것의 실증이라는 두 가지 의의를 지닌다.

주요어: 해양기본법, 정책과정, 정책 네트워크, 네트워크 권력, NGO

학 번: 2012-24073

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 논문의 구성	7
제2장 이론적 논의와 선행연구 검토.....	9
제1절 일본 NGO의 정책 참여.....	9
1. 일본의 NGO 개념	9
2. 일본의 정책결정과정과 NGO	11
제2절 정책과정과 네트워크	16
1. 이슈 네트워크와 정책공동체	16
2. 인식공동체(epistemic community)론	19
3. 네트워크 권력이론.....	20
제3절 연구의 이론적 틀	22
1. 문지기(gatekeeper)	24
2. 중개인(broker)	25
3. 변환기(transformer)	25
4. 해석자(interpreter)	26
제4절 분석의 틀과 범위	27
제3장 동종 네트워크의 형성과 확대.....	29
제1절 「UN해양법협약」 비준 이전의 논의.....	29
1. 1960년대-1970년대 전반: 논의의 시작과 건설성의 구상	29
2. 1970년대 후반: ‘해양개발심의회’의 답신	31
3. 1980년대: 공명당의 「해양개발기본법안」	33
4. 1990년대-2000년대 초반: 「UN해양법협약」 성립과 일본의 소극적 대응...	34

제2절 문지기 시기: 1996.7 -2000	36
1. 해양정책에 대한 관심환기와 일본재단	36
2. 해양관리연구회의 발족과 연구활동	38
제3절 중개인 시기: 2001.11-2002.3	40
1. 내용적 스위칭(1): 대규모 설문조사의 실시	40
2. 내용적 스위칭(2): 일본재단 정책제언 발표	42
3. 동종 스위칭: 다른 비공식행위자로의 확산	44
제4절 소결	47
 제4장 이중 네트워크 간의 연결과 소통	50
제1절 변환기 시기(1): 2003.5-2004.2	50
1. 형식적 스위칭: 동경에서의 북한 공작선 일반공개	50
2. 이중 스위칭: 정치인의 시찰과 미디어의 적극적 보도	52
제2절 변환기 시기(2): 2004.11-2005.4	55
1. 이중 간-형식적 스위칭: 오키노토리시마로의 미디어 파견	55
2. 시찰단 파견 이후의 오키노토리시마 문제	60
제3절 해석자 시기(1): 2003-2006.4	61
1. 내용적 스위칭: ORPF의 정책제언 발표	62
2. 이중 스위칭(1): 자민당의 찬동과 아젠다 채택	66
3. 이중 스위칭(2): ‘해양기본법연구회’의 발족	69
제4절 소결	71
 제5장 「해양기본법안」의 수립과 국회 통과	74
제1절 해석자 시기(2): 2006.4-2007.4	74
1. ‘해양기본법연구회’에서의 논의	74
2. ‘이시바(石破) 초안’과 해양기본법안의 성립	80
제2절 미디어의 적극적 반응	87
제3절 소결	89

제6장 결론 및 시사점.....	91
제1절 분석결과의 요약.....	91
제2절 연구의 시사점	96
제3절 연구의 한계점	97
참고문헌.....	99
부록.....	108
부록 1. 「해양기본법」 개요.....	108
부록 2. 「해양개발기본법안」(건설성안) 개요	109
부록 3. 「해양개발기본법안」(공명당 제출안) 개요.....	110
부록 4. 일본재단 실시 설문조사 주요 분석결과	111
부록 5. OPRF 테라시마(寺島)상무이사에 대한 취재결과	113
論文要旨	117

〈표 목차〉

〈표 1.1〉 주요국가의 종합적 해양정책	2
〈표 1.2〉 해양쓰레기 관련부처와 업무분담	3
〈표 2.1〉 대표적 NGO의 법인격과 법인 수	10
〈표 2.2〉 제도성에 따른 NGO의 정책참여방식 분류	12
〈표 2.3〉 NGO의 정책과정에 대한 영향력 정도 구분	13
〈표 2.4〉 스위치의 4가지 유형	22
〈표 3.1〉 일본재단의 정책제언 개요.....	43
〈표 3.2〉 2000년 이후의 해양관련 제언	45
〈표 4.1〉 2000년 이후의 오키노토리시마 시찰	58
〈표 4.2〉 일본재단과 OPRF의 제언 비교.....	64
〈표 4.3〉 OPRF의 제언실현을 위한 활동	67
〈표 4.4〉 해양기본법연구회의 조직 개요.....	69
〈표 4.5〉 각 연구회의 멤버 변천.....	70
〈표 5.1〉 해양기본법연구회 일정과 주요논의 사항	75
〈표 5.2〉 수집된 의견 등의 「해양정책 대강」으로의 반영	78
〈표 6〉 「해양기본법」의 확산	95

〈그림 목차〉

〈그림 2.1〉 정책공동체와 이슈 네트워크	18
〈그림 2.2〉 이슈 네트워크로부터 정책공동체로의 동태적 변화.....	19
〈그림 2.3〉 「해양기본법」 제정과정의 행위 주체 간 작용	27
〈그림 3.1〉 1960년-2000년 「해양(개발)기본법」에 관한 국회 논의.....	29
〈그림 3.2〉 해양정책에 관한 자문기관의 격하.....	36
〈그림 4〉 오키노토리시마 문제의 보도 추이	60
〈그림 5〉 「해양기본법」에 관한 보도 추이.....	87
〈그림 6〉 시계열로 보는 「해양기본법」을 둘러싼 NGO의 스위치 역할 변천.....	95

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

본 연구는 일본의 「해양기본법」 제정과정에서 NGO가 어떤 역할을 하고, 왜 영향력을 가진 행위자로서 기능할 수 있었는지를 분석하려는 것이다.¹

1982년 12해리의 영해와 200해리의 배타적 경제수역(EEZ)의 관할권 등을 정한 「UN해양법협약」이 채택되고 1994년에 발효되었다. 일본은 1996년에 이를 비준하여, 그 범위가 447만km²에 미치는 세계 6번째로 광대한 관할해(대륙붕을 포함)을 가지게 되었다. 다른 국가들은 「UN해양법협약」을 계기로 ‘종합적인 해양정책’의 정비를 하였다는 점으로 볼 때 이미 일본의 대응은 늦어 있었다.

미국은 「UN해양법협약」을 비준하지 않았으나, 1960년대 말부터 해양정책의 수립이나 연안 해역 관리법의 제정, 해양대기청의 설치 등을 추진했다.² 한국과 중국 역시 종합적 해양정책의 입안과 그 실행을 위한 체제의 구축을 추진했다. 특히 한국은 해양정책을 포괄적으로 담당하는 행정조직으로 1996년 해양수산부를 설치하여, 2002년에는 「해양수산발전기본법」을 제정했다.

한편, 「UN해양법협약」 성립 이후의 일본의 대응은 국제적 기준으로 봐도 뒤쳐져있으며, 「해양기본법」의 제정은 2007년에서야 이루어진다. 「UN해양법협약」 비준으로부터 10년이나 지난 후의 일이다.

¹ 해양기본법 개요는 본 논문 부록1 참조.

² 寺島紘士(2002), “海に生きる日本の海洋政策の確立を急げ”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제41호.

〈표 1.1〉 주요국가의 종합적 해양정책³

	미국	캐나다	중국	한국	일본
해양(기본)법	Oceans Act 2000 (2000)	Canada Oceans Act (1996)	해양사용관리법 (2001)	해양수산물전기 본법 (2002)	해양기본법 (2007)
해양(기본)정책	An Ocean Blueprint for the 21st Century (2004)	Canada's Oceans Strategy (2002)	China Ocean Action Plan (1996)	OceanKorea21/ 해양수산물전기 본계획	해양기본계획 제1차(2008- 2013) 제2차(2013- 2018)
	U.S. Ocean Action Plan (2004)	Canada's Oceans Action Plan (2005)	전국해양경제발 전계획요람 (2001-2010)	제1차 (2001-2010) 제2차 (2011-2020)	
해양관리 주관(대신)	해양대기청 1970-	수산해양성 1867-	국가해양국 1964-	해양수산부 1996- (※1998~2013 국토해양부)	·해양정책담당대신 ·종합해양정책본부 2007-
UN해양법협 약 비준여부/ 년도	-	1997년 7월	1996년 6월	1996년 1월	1996년 6월

일본은 섬나라라는 특성상 해양정책이 매우 중요한 의미를 지니는 나라다. 그럼에도 불구하고, 일본은 어업·해운·환경·안전보장·재해대책 등 바다를 둘러싼 여러 문제를 각각 다른 영역의 문제로서 취급해 왔다. 일본의 해양정책은 내각관방, 경제산업성, 농림수산성, 국토교통성, 문부과학성, 방위성 등 많은 부처가 세분하여 소관하고 있다. 각 부처가 자신의 담당부분에 대해서만 계획을 세워, 같은 분야의 문제도 세분화된 분담에 따라 개별적으로 진행된 것이다.

이러한 ‘칸막이 행정’은 해양관련 문제への 대응에 있어서도 실질적인 지장을 초래하고 있다. 예를 들어서 해저자원 굴착권에 관한 경계선 획정을 위한 중국과의 교섭에서도 외무성은 자원 에너지청이 보유하는 해저자원의 조사 데이터의 존재조차 몰랐다. 외무성은 자국의 중요 데이터도 모르는 상태에서 중국과의 교섭에 나섰던 것이다.⁴

또한, 해양자원, 수산, 해운 등의 큰 분류만 아니라 ‘해양쓰레기’라는 하위 정책에도 아주 자세한 분담이 존재한다. 이하 표 1.2를 통해 일본의 해

³ OPRF(2008), “海洋白書2008”, pp. 12-13를 참고로 작성.

⁴ 武見敬三(2006), “海洋政策の必要性と緊急性について”, 『海洋技術フォーラム平成17年度活動報告会』, p. 2.

양정책이 얼마나 복잡한 분담 체제로 진행되어 있는지를 볼 수 있다.

<표 1.2> 해양쓰레기 관련부처와 업무분담⁵

대분류	중분류	소분류(구체시책)	담당부처
조사	원인	대규모 표착쓰레기	해상보안청
	정책	표류, 표착 쓰레기	환경성
	상황파악	폐 폴리에틸렌제 물통의 표착 상황	환경성
		부유 플라스틱 감시	기상청
방지·대책	원인개선	유목발생 방지	농림수산성
		용기 재활용추진	경제산업성
	계몽활동	일반시민의 해양환경보전사상 보급	해상보안청
회수·처리	회수	해상 표류 쓰레기	국토교통성
		하천/댐 축적 쓰레기	
		어장 표류/표착 쓰레기	농림수산성
	처리지원	일반 지역	환경성
		오키나와, 리도지역	내각부
		유목(재해 쓰레기 포함)	농림수산성/
			국토교통성

이와 같이 하위 정책차원에서 8개 이상의 성청에 따른 매우 세분화된 분담 체제가 존재한다. 해양정책의 전략적 추진이나 유사시 신속한 대응은 해양정책의 포괄적인 지침이나 행정기구 없이는 어려운 것이 명백하다.

이러한 칸막이 행정은 국제회의에서의 대응에도 비전의 결여로 여실히 나타났다. 예를 들어서, PEMSEA(동아시아해역 환경관리 파트너십)은 다른 국가에서는 환경부 또는 해양부가 담당한다. 그러나 일본에서는 모든 부처가 파트너십 참가에 소극적이었으며, 결국 환경성이 아닌 국토교통성이 담당하게 되었다.⁶

⁵ 環境省(2013), “漂流・漂着ごみ対策関連平成25年度通常予算要求状況とりまとめ”, pp. 1-4.

⁶ PEMSEA는 조화를 유지한 연안개발 등을 위해 1994년에 설립된 동아시아 지역의 파트너십이고, 일본은 2001년에 들어가 12개국 중 마지막으로 참가했다. PEMSEA 사무국은 일본의 외무성, 운수성(현 국토교통성), 환경청(현 환경성) 등 관련 부처에 6년 간 참가를 요청해 왔으나 일본정부 측에서는 반응이 없었다. 이것을 문제시한 일본재단이 당시의 운수성을 설득한 결과, 운수성이 PEMSEA를 담당하게 된 것이다(“[国家戦略を考える]第5部(8)「管理」進める世界に背(連載)” 読売新聞 2006.6.1). 해양정

APEC(아시아 태평양 경제협력체) 해양관계각료회의에의 대응도 마찬가지다. APEC는 원래 외무성이 담당하고 있으나, 해양관계각료회의에는 수산청만이 출석하고 있다. 외무성은 회의의 논의 내용조차 파악하지 않는 상황이다.⁷

「해양기본법」은 일본이 해양입국(海洋立国)을 지향한다는 기본이념과 그 기본적 시책을 역사상 최초로 명시하였다.⁸ 이 법에 따라 해양정책의 종합적 계획 및 추진 책임과 권한을 가지는 종합해양정책본부가 설치되었으며, 내각총리대신이 그 본부장을 맡고 있다. 국정의 최고책임자가 해양정책에 있어 총괄적 책임 및 권한을 지니는 것은 전세계적으로도 그 유례가 없는 일이다. 이와 같이 「해양기본법」은 해양정책 추진을 위한 큰 한걸음이었다고 평가할 수 있다.⁹ 그러나, 「해양기본법」은 정부가 앞장서 제정한 것이 아니라, 일본재단(日本財団)을 비롯한 NGO의 주도로 이루어진 것이다.

1955년 이후 일본에서는 자유민주당(이하 ‘자민당’)이 계속해 정권을 운영하는 이른바 ‘55년 체제’가 지속되었다.¹⁰ 자민당의 장기 정권운영으로 인해 정책과정에 있어 ‘족의원(族議員)’과 관료, 이익단체로 구성되는 이른바 ‘철의 삼각형’이 큰 영향력을 발휘하고 있었다. 1990년대 이후 정권 교체나 행정개혁을 겪으면서 철의 삼각형 구조가 약화되었으나, 결국은 관료

책 전체를 담당하는 부처가 있는 국가(한국, 중국, 북한)는 해양담당 부처가, 다른 국가(캄보디아, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 베트남)는 환경부가 담당한다. 해양부도 환경부도 아닌 부처가 담당하는 국가는 일본과 태국밖에 없다(OPRF(2005), “東アジア海域の持続可能な開発戦略—PEMSEA 10年の成果—”, p. xii).

⁷ OPRF(2006), “海洋フォーラム特別セッション「21世紀の海洋政策への提言—真の海洋立国を目指して—」講演要旨”, p. 1.

⁸ 栗林忠男(2007), “海洋基本法の制定とその意義”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제163호.

⁹ 해양쓰레기에 관해서는 「해양기본법」에 의거하여 2009년에 「해양표착물 처리추진법」이 제정되어, 부처 간의 벽을 넘어서 해양쓰레기 처리를 추진하는 법 기반이 정비되었다. 또한 2011년 3월 11일의 동일본 대지진 때의 막대한 쓰나미 피해가 발생했을 때는 「해양기본법」에 따라 설립된 종합해양정책본부가 전제조정을 실시하였으며, 신속한 대응이 가능했다.

¹⁰ 1955년 이후, 여당 자민당, 야당 사민당이라는 자민당 우위의 2대정당 체제가 지속된 것을 ‘55년체제’라고 부른다. 이러한 정치체제는 1993년에 8개 정당이 연립하여 호소카와(細川)내각이 탄생했을 때까지 지속되었다.

들이 배타적으로 주도성을 발휘하고 있다.¹¹ 이에 따라 국가차원의 정책결정과정에서는 NGO가 참여한다고 해도 형식적인 것에 지나지 않은 경우가 많다.

한편 「해양기본법」은 아젠다 세팅부터 법안의 입안과정에 이르기까지 NGO가 계속해서 깊게 관여한 사례다. 이는 일본의 정책과정에서는 굉장히 중요한 의미를 지닌다. NGO가 주변 행위자들을 끌어들이면서 국가 정책을 만든 사례는 지금까지 없었고, 「해양기본법」은 과거의 경험과는 판이하게 다른 정책과정을 겪었다고 평가할 수 있다.¹² 이 부분이야말로 「해양기본법」 제정과정의 핵심이며, 나아가 본 연구가 「해양기본법」 제정과정에서의 NGO에 주목하는 이유다. 다시 말해, 「해양기본법」은 일본 역사상 최초로 국내 해양 관계 시책을 총망라한 것이며, 그것을 정부도 이익단체도 아닌 NGO가 거의 모든 입장의 행위자들을 움직이면서 실현시킨 것이다. 그럼에도 불구하고, 「해양기본법」의 제정과정은 동중국해를 둘러싼 해양권익 다툼이라는 ‘눈에 띄는’ 이슈 뒤에 가려져, 그 경험이 널리 공유되어 오지 않았다.

물론, 제정 당시의 사회정세를 고려해 보면 해양권익 확보라는 의도가 「해양기본법」의 아젠다 세팅을 가능하게 한 하나의 요소라고 볼 수 있다. 그러나 NGO가 「해양기본법」 제정을 제안한 것은 그러한 문제가 생기기 전의 일이다. 또한, 일본에서 최초로 「해양기본법」과 유사한 법안이 정부로서 구상된 것은 1970년대다.¹³ 정치인 개인의 아이디어 차원으로는 이미 1966년에 국회 논의에서 「해양기본법」의 개념이 등장한다.¹⁴

국회에서의 첫 언급으로부터 40년, 정부로서의 첫 검토로부터 35년, 1996년의 「UN해양법협약」 비준으로부터 10년 이상이 경과한 이 시점에 「해양기본법」이 제정된 것에 대해, 법 제정의 이유와 과정에 대한 관심이

¹¹ 中道實(2006), “現代日本における政策過程と「政官関係」”, 『奈良女子大学文学部研究教育年報』, 제2호, p. 18.

¹² OPRF(2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”, p. 52.

¹³ 건설성은 「해양개발기본법」구상을 1972년에 밝혔으나, 각 부처의 반대에 인해 법안은 성안에 이루지도 않았다. 본 논문 제3장 참조.

¹⁴ 본 논문 제3장 참조.

불러일으켜진다.

또한, 상술한 바와 같이 「해양기본법」의 정책과정에는 아젠다 형성부터 법안 입안과정까지 NGO 및 NGO가 연결한 학자들이 계속해서 깊숙이 관여했다는 특징이 있다. 기존의 연구에서는 이러한 비공식행위자들에 대한 접근이 부족했다. NGO들은 정책과정의 공식적인 행위자가 아니다. 특히 일본의 국가차원의 정책결정 시스템에서는 NGO들이 큰 영향력을 행사하기가 어려웠다. 또한 규제 완화 등 민간부문에 직접적으로 이익을 주는 것도 아닌 ‘기본법’의 제정을 NGO가 제언하게 된 이유라는 근본적 부분에도 관심이 생긴다.

NGO들의 움직임에도 주목한 기존연구도 있으나, 일본어 자료의 오독으로 인해 사실관계를 오인하고 있는 한국의 연구이거나,¹⁵ NGO의 회장이 직접 집필한 논문이다.¹⁶ 문헌의 오독은 물론, 당사자의 논문은 주관적 견해에 따른 분석을 피할 수 없기 때문에 이 두 가지 논문은 신뢰성이 떨어진다. 또한, 당초 왜 NGO의 제언이 정치인들을 움직일 수 있었는지, 또한 어떻게 정책과정의 중요행위자가 될 수 있었는지에 대한 이론적 설명은 위의 논문에서는 찾아보기 힘들다.

따라서 본 연구에서는 「해양기본법」을 둘러싼 정책과정의 행위자로서의 NGO에 초점을 맞추어, NGO의 움직임과 정책과정의 연관에 대해 이론적 분석을 실시하고자 한다. 이에 따라 본 논문은 ‘왜, 어떻게 해서’ NGO가 「해양기본법」의 제정과정에 영향력을 미칠 수 있었는지에 관심을 두고, ‘과정’차원의 네트워크 권력이론을 원용하고 그 메커니즘을 분석한다. 과정차

¹⁵ 석주희(2009), 『일본 해양기본법 입법과정에 관한 연구: 해양기본법 연구회의 역할을 중심으로』, 이화여자대학교 대학원 석사논문. 이 논문은 NGO에도 인터뷰를 실시했다는 점은 평가할 수 있으나, 아쉽게도 일본어 문헌의 오독으로 인해 사실관계를 오인한 상태로 분석을 전개하고 있다. 예를 들어서 저자는 해양기본법연구회에 형성된 ‘핵심 그룹(코어 그룹)’에 자민, 민주, 공명당의 의원이 참가하면서 의원입법에 필요한 정당 간 합의를 미리 이끌어냈었다고 설명하고 있다. 그러나 여기서 민주당 의원으로 설명된 이시바(石破) 의원은 사실 여당 자민당의 유력의원이다. 또한 당초 핵심 그룹에는 민주당 의원이 참가하지 않았다. 그 외에도 당해 논문에는 문헌의 오독으로 인해 사실을 오인하고 있는 부분이 몇 군데 존재한다. 중요한 부분에서 사실관계가 잘못된 상태로 논의가 진행되었으며 신뢰성이 떨어진다고 할 수 밖에 없다.

¹⁶ 秋山昌廣(2007), “海洋利用と海洋の管理”, 『国家安全保障』, pp. 1-32.

원의 네트워크 권력이론은 정책과정에서 각 행위자가 링크되어 네트워크를 형성하거나 네트워크와 네트워크가 연결되어 가는 과정에서 발휘되는 권력을 설명한다. 여기서 발휘되는 힘의 근원은 물리적 자원이 아니라 네트워크를 통하게 하는 능력이다.¹⁷ 이에 따라 정책과정에서 NGO가 영향력을 확대해 가는 과정을 정밀하게 살펴보는 것이 가능하게 된다. 「해양기본법」의 제정과정에서 이러한 접근이 필요한 이유는 NGO의 행동에 의해 네트워크의 크기나 참가자가 동태적으로 변해 왔기 때문이다.

본 연구는 NGO의 전략적 행동과 함께 네트워크가 어떻게 변화했는지를 살펴봄으로써 왜 「해양기본법」의 제정을 NGO가 주도할 수 있었는지의 핵심을 찾아내는 것을 연구목적으로 한다. 「해양기본법」이라는 경험에 대한 사례연구는 부처를 아우르는 국가정책의 제정과정에서 NGO가 맡을 수 있는 역할을 모색한다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

제2절 논문의 구성

「해양기본법」은 NGO의 제언을 계기로 정치인이 움직이게 되어, 최종적으로는 학자, 중앙부처, 산업단체 등을 동원하면서 법안 성립이 이루어진 사례다. 이에 따라 우선 제2장에서는 일본의 정책 시스템 및 일본의 NGO들이 어떠한 특징을 가지고 있으며, 어떠한 식으로 정책과정에 참여하고 있는지를 살펴보았다.

또한, 정책과정에 다양한 행위자가 참여하여 그 상호작용으로 정책이 형성되어 가는 메커니즘을 설명하기 위한 이론으로서, 정책과정에서 형성되는 ‘네트워크’에 주목하였다. 우선 기초적으로 정책 네트워크라는 것이 무엇인지, 어떠한 유형이나 특성이 있는지를 대표적인 정책 네트워크의 설명인 마쉬와 로즈(Marsh and Rhodes)의 설명을 소개했다. 특히, NGO가 정

¹⁷ 김상배(2008a), “네트워크 권력의 세계정치”, 『한국정치학회보』, 제42집 4호, pp. 387-408.

책과정에 영향을 미칠 때 네트워크를 배경으로 권력을 발휘하는 경우가 있다. 이에 따라 제2장에서는 피터 하스(Peter Haas)의 ‘인식공동체’론과 김상배의 네트워크 권력이론에 관해서도 같이 살펴보았다. 그리고 「해양기본법」의 제정과정에서 NGO가 큰 영향을 미치게 된 메커니즘을 설명하기 위해 본 논문은 ‘과정’차원의 네트워크 권력이론을 분석틀로 사용했다.

제3장에서는 「UN해양법협약」 비준을 계기로 NGO가 종합적 해양정책의 필요성을 주장하게 되어, 그 주장이 먼저 비공식행위자 간에 확산되어 가는 과정을 살펴보았다. 또한, 이에 앞서서 제3장 모두에서는 몇 번이나 논의되었음에도 논의가 끊기게 된 과거의 구상을 살펴보았다. 이를 통해 네트워크 권력의 분석에 앞서서 「해양기본법」의 제정이 어떠한 맥락에서 이루어졌는지를 명확하게 이해할 수 있도록 했다.

제4장에서는 NGO가 다양한 이벤트 개최나 새로운 해석의 부여 등을 통해 정치인을 움직이는 과정, 즉 비공식행위자 네트워크와 공식행위자 네트워크가 연결되는 과정을 분석했다.

제5장에서는 실제로 정·관·민의 벽을 넘을 법안의 검토체제가 구성된 이후의 법안 내용의 검토단계를 살펴보았다. NGO들은 「해양기본법」이라는 이슈 네트워크의 시작부터 네트워크 상에서의 역할을 변화시키면서, 법안의 입안단계에는 가장 적극적이고 난이도가 높은 역할을 맡게 되었다.

제6장은 결론으로 본 연구의 연구결과를 요약하고 시사점 및 한계점을 제시하였다.

제2장 이론적 논의와 선행연구 검토

제1절 일본 NGO의 정책 참여

1. 일본의 NGO 개념

‘NGO’라는 용어는 원래 UN과 정부 이외의 민간단체와의 협력관계에 대해 정의하고 있는 「UN헌장」 제10장 제71조에서 쓰인 용어다. 공식적으로 사용되기 시작한 것은 1950년쯤이라고 한다.¹⁸

그러나 NGO의 개념이라는 것은 사실 조금 애매할 수 있다. 「UN헌장」상의 정의에서는 UN과의 협력관계에 있는 조직을 가리킨다. 한편 ‘NGO’는 단어 자체는 ‘Non-Governmental Organization’의 약어이며, 한국어나 일본어로는 ‘비정부조직’이라고 불린다. 이와 같이 NGO는 광의로는 정부가 아닌 조직이 다 포함될 수 있는 개념이다. 또한, 요즘은 비정부조직 중에 ‘비영리성’을 강조한 개념으로서 ‘NPO: Non-Profit Organization’이라는 단어도 많이 쓰이고 있다.

일본에서는 ‘NGO법인’이라는 법인격이 없는 반면, ‘NPO법인’은 존재한다. 이것은 「특정비영리활동촉진법」에 따라 법인격을 취득한 단체이며, 보통 ‘NPO법인’이라고 불린다. 한편, 일본에서 비정부조직의 법인격은 영리/비영리의 구별뿐만 아니라 주된 활동 목적으로도 구별된다. 일본의 비정부조직의 법인격에는 ‘공익재단법인’, ‘공익사단법인’, ‘일반사단법인’, ‘일반재단법인’, 그리고 상술한 ‘특정비영리활동법인(NPO법인)’이라는 5가지 구분이 존재한다.¹⁹ 설립 절차의 복잡성이나 심사기준의 난이도에 따라 활동범

¹⁸ 이명진(2011), 『NGO의 내·외부적 특성과 정부지원간의 관계 연구 -행정안전부 비영리민간단체 지원을 중심으로-』, 서울대학교 행정대학원 석사논문, p. 14.

¹⁹ 이와 별도로 회원에 대한 이익 분배를 목적으로 하는 ‘회사’, 특정 산업의 상호 부

위에 대한 제약, 정보공개의무가 생긴다. 또한 공익사단/재단법인과 NPO 법인에 대해서는 사업의 내용에 따라 비과세가 되는 경우가 있다. NPO법인의 경우 설립시에 필요한 최소보유자금의 규정이나 절차비용이 없으므로, 설립에 걸림돌이 되는 장애물이 가장 적다.²⁰ 이에 따라 2013년 현재 상기 5가지 법인격 중에서 NPO법인이 가장 많다.

<표 2.1> 대표적 NGO의 법인격과 법인 수²¹

법인격	법인 수	비율
일반사단법인	23,218 (2013. 4)	26%
일반재단법인	9,287 (")	11%
공익사단법인	3,731 (2013. 7)	4%
공익재단법인	4,681 (")	5%
특정비영리활동법인(NPO법인)	48,611 (2013.12)	54%

한편, 일본에서 ‘NGO’와 ‘NPO’라는 용어를 일부러 구분하고 사용하는 경우에는 법인격에 상관없이 “지역사회에서 복지활동 등을 실시하는 국내 단체”를 NPO라고 하여, ‘개발협력 등 국제적인 활동을 실시하는 단체’를 NGO라고 부르는 경향²²이 있다. 이와 같이 일본에서 일반적인 상황에서 쓰이는 NGO/NPO개념에는 여러 법인격이 복잡하게 포함된다. 이에 따라 비정부의 비영리 조직을 통합한 개념으로서의 ‘NGO’에 관한 통계나 기본 자료를 찾기 어렵다는 문제가 있다.²³

조조직인 ‘협동조합’, 학교나 병원을 운영하는 학교법인, 의료법인, 종교단체인 ‘종교법인’들도 있다. 이 들을 제외하고 공익활동을 목적으로 하는 단체가 법인격을 얻기 위한 법적 근거는 「공익재단법인 및 공익재단법인의 인정 등에 관한 법률」, 「일반사단법인 및 일반재단법인에 관한 법률」, 「특정비영리활동촉진법」이 있다.

²⁰ 일반사단법인의 설립은 초기비용 약 15만엔, 일반재단법인 315만 엔이 필요하며, 공익사단/재단법인은 먼저 일반사단/재단법인을 설립하여 공익인정신청을 실시해야 한다.

²¹ NOPODAS HP, ‘公益法人制度改革施行から3年、一般法人の今をみる’ <http://nopodas.com/contents.asp?code=10001005&idx=100933>

²² 国際協力NGOセンター HP http://www.janic.org/faq/faqngo/ngo_3.php#q2

²³ 이에 따라 본 논문을 쓰기 위해 참고로 한 문헌에서도 ‘NGO/NPO’라고 병기되어 있는 경우가 많다.

본 연구는 정부기관도 이익단체도 아닌 민간기구가 어떠한 역할로서 「해양기본법」 제정과정에 참가하여, 주변 행위자들을 움직였는지가 주된 관심이다. 이에 따라 보다 넓은 해석이 가능하도록 NGO이라는 말을 정의하고자 한다. 따라서, 본 논문은 ‘NGO’를 ‘비정부조직으로서 구성된 조직이며 공익적 목적의 달성을 위해 활동하는 비영리단체’로 정의한다.

2. 일본의 정책결정과정과 NGO

일본의 NGO들은 실제 정책과정에 어떻게 참여하고 있는가, 또한 어느 정도 영향력을 가진 행위자로서 참가하고 있는가? 이러한 의문을 검토하기 위해 일본의 정책과정과 NGO의 관계에 대해 살펴보려고 한다.

일본에서는 1955년에 자민당이 결성된 이후 계속해서 자민당이 정권을 잡고 일본사회당이 최대야당으로서 존재하는 이른바 ‘55년 체제’가 형성되었다. 이 55년 체제는 1993년에 8개 정당이 연립하여 호소카와 모리히로(細川 護熙) 내각이 탄생할 때까지 약 40년간에 걸쳐 존재한 정치체제이다. 자민당의 장기적 정권운영에 따라 ‘족(族)의원’이라는 특정 분야에서 강한 결정권을 가지는 행위자가 등장했다.²⁴ 족의원은 산업계와 관료들과 강고한 관계성을 구축하여, 이 3자의 관계로 정책이 결정되는 하위 정부를 형성한 것이다.

호소카와 내각 탄생 이후, 정치자금제도 개혁이나 공직선거법의 개정 등에 따라 정치와 산업계의 유착의 원인이 되는 요소가 조금씩 개선되었다. 1990년대 후반에 다시 자민당이 여당으로 복귀한 이후에도 이러한 개혁은 지속되었다. 행정구조개혁, 우정민영화 등이 실시되어 중앙부처와 ‘족의원’들이 형성하는 ‘철의 삼각형’에도 일정한 변화가 생겼다. 이에 따라 예전보

²⁴ ‘족의원’이란, 특정 분야의 위원회에서 위원 등을 10-20년 정도 장기적으로 역임하면서 관료들을 능가하는 지식을 얻은 의원이다. ‘족의원’의 종류에는 ‘운수’, ‘우편’, ‘건설’, ‘도로’ 등 다양하게 존재한다(高野恵亮(2007), “自民党の政策形成能力: 野党期自民党の議員立法を中心に”, 『嘉悦大学研究論集』, 제50호, p. 63.).

다는 다양한 행위자가 정책과정에 참여할 수 있는 환경이 형성되었고, 하위정부가 독점하고 있던 정책결정과정에서 다른 행위자에게도 개방되었다.²⁵

이때 NGO들은 결정권한을 가지는 행정부나 입법부에 대한 접근 또는 특정 사안에 대한 인식 환기를 통해 정책과정에 참여하려고 한다.²⁶ 정책과정에 대한 NGO의 참여유형은 ‘제도적 참여’와 ‘비제도적 참여’로 분류할 수 있다.

<표 2.2> 제도성에 따른 NGO의 정책참여방식 분류²⁷

분류	주요 참여방식
제도적 참여	정부회의·위원회 참가, 공청회·청문회 참가, 입법청원, 사법부 고발, 위탁-계약 업무 수행
비제도적 참여	시위·집회·캠페인, 서명운동·유인물 배포, 성명서 발표·기자회견, 전화·투고·방문, 공청회·세미나 개최, 정보 제공, 감시활동

‘제도적인 참여’란, 정부가 실시하는 회의나 위탁계약에 따른 업무수행 등, 정부의 의사가 반영된 공식적 차례로서 가능해지는 참여방식이다. 반대로 ‘비제도적 참여’는 정부의 의사와 관계없이 비공식적인 방법으로 실시되는 참여를 가리킨다.²⁸

55년 체제의 해체 및 철의 삼각형의 약체화 이후, 일본의 정책시스템은 다른 행위자들에게 개방되었다. 이에 따라 NGO나 시민들이 정책과정에 참가하기 위한 제도가 실제로 정비된 사례도 있다. 예를 들어서 1999년에는 국가가 규제를 수반하는 정령(政令) 등을 제정할 경우에는 미리 초안을 공표하여 국민의 의견을 모집하는 제도가 제정되었다. 이후 시민의 목소리를 듣는 자세가 제도로서 구축되기 시작했다.²⁹

²⁵ 内山融(2010), “日本政治のアクターと政策決定パターン”, 『季刊 政策・経営研究2010』, p. 13.

²⁶ 草野厚(1997), 『政策過程分析入門』, 東京大学出版会, p. 41.

²⁷ 박상필(2002), 『NGO와 정부 그리고 정책』, 아르케, p. 153.

²⁸ 박상필(2002), 위의 단행본, pp. 152-154.

²⁹ 1999년 3월 각의결정 「규제의 설정 또한 폐지에 관한 의견제출 절차」에서 규정되어,

이와 같이 일본의 정책과정에 다른 행위자가 들어갈 여지가 생겼다고 하는데, 과연 실제 정책과정에서 NGO는 영향력을 가진 행위자가 된 것인가? NGO의 영향력을 측정하는 기준으로 박상필은 이하 표2.3와 같이 이론적 틀을 제시하였다.

<표 2.3> NGO의 정책과정에 대한 영향력 정도 구분³⁰

분류	내용
영향력 강	정부가 NGO를 정책과정의 파트너로 인정하여 NGO의 주장을 상당히 수렴한다.
영향력 중	정부가 NGO의 주장을 약간만 반영한다.
영향력 약	정부가 NGO를 동원의 대상으로 보고 NGO의 주장을 거의 받아들이지 않는다.

이것은 NGO의 주장이 실제 정책에 얼마나 반영되었는지를 영향력의 기준으로 한 것이다.

NGO의 정책참여 유형이나 영향력에 관한 설명을 종합하자면 제도적인 참가든 비제도적인 참가든 정부가 NGO를 정책의 파트너로 인정하는 경우 정책과제의 결정이나 정책평가에도 NGO의 주장이 반영된다. 반대로 정부가 NGO의 참가를 정책의 정당성 확보를 위한 수단으로 볼 경우 NGO가 영향력을 미치기가 어렵게 된다. 즉, 정부가 NGO를 어떠한 존재로서 보느냐의 태도에 따라 NGO가 발휘할 수 있는 영향력이 바뀐다는 소리다.

일본의 고급관료에 대한 설문조사에 따르면 정책과정에는 다양한 행위자가 참가하고 있으나, 아젠다 설정, 정책 입안 및 정책 결정이라는 세 단계에서 최대의 영향력을 가진 행위자는 관료들이다.³¹ 아젠다 형성시기에서는

‘퍼블릭 코멘트(public comment)’제도라고 불린다. 2005년에는 「행정수속법」이 개정되어, 법적구속력을 가진 ‘의견공모수속’이 시작되었다.

³⁰ 박상필(2002), 『NGO와 정부 그리고 정책』, 아르케, p. 155.

³¹ 현직/퇴직 고급관료(중앙부처 및 그 부속기관의 과장급 이상)에 대해 자신이 경험한 정책입안이나 정책결정과정에서 영향을 받은 행위자에 대해 묻은 설문조사. 관료

미디어의, 정책의 결정기에서는 정당의 영향력도 다소 올라가지만 특히 정책입안 단계에서는 관료들이 배타적으로 주도하고 있다고 한다.

국가차원의 환경정책에 관한 사례연구에서도 NGO들이 실제 정책과정에서 큰 영향력을 행사할 수 없었다는 것이 확인되었다.³² 이들은 박상필이 제시한 영향력 구분에도 나왔듯이 NGO의 제언이 실제 정책에 반영되었는지 또는 정책입안과정에 참가할 수 있었는지 등을 기준으로 한 연구다. 저자들은 “NGO들이 중요한 행위자로 관여하지 않았다”는 결론을 냈다.³³ 즉, 정책과정에서 다른 행위자에게 문호가 열렸다고 해도 그것이 바로 NGO의 정책과정에서의 영향력에 직결되는 것은 아니라는 것이다.

한편 NGO가 자신의 아이디어를 국가차원의 정책에 반영시기가 어려운 이유는 관료들이 정책결정과정에서 압도적인 주도권을 가진다는 이유만이 아니다. 처음부터 정책제언은 일본 NGO의 약점인 것이다.³⁴ 일본의 NGO는 정책제언에 소극적이다.³⁵ 특히 일본에서는 ‘현장대응형’ NGO가 많고 정책제언형의 NGO는 매우 적거나 힘이 약하다.³⁶ 국제 NGO센터에 등록된 NGO중 주된 사업형태에 정책제언활동이 포함되는 단체는 전체의 약 33%에 지나지 않다.³⁷

시점에서의 분석에서는 NGO의 영향력은 어느 단계에서도 거의 0포인트였다(中道實(2006), 앞의 논문, pp. 173-185.).

³² 「환경기본법」, 「온난화 방지행동계획」, 기후변동정책 등 국가차원의 환경정책에 대한 사례연구(横田匡紀(2002), “環境問題のグローバル化と行政・NGO: 気候変動政策をめぐる合意形成のディレンマ”, 『法政論叢』, 제38호, pp.72-85, 仙保隆行(2009), “地球環境問題の国内過程を事例としたGEPONの検証”, 『平成10年度～平成13年度科学研究費補助金(基盤研究(A)(1))研究成果報告書-米欧アジア主要国家における地球環境政策ネットワークに関する比較政治学的実証分析-』, pp. 328-341.).

³³ 仙保隆行(2009), 위의 논문, p. 333.

³⁴ 新田和宏(2007), “NGO・NPOにおけるアカウンタビリティ/アドボカシーという戦略”, *Memoirs of the School of Biology-Oriented Science and Technology of Kinki University*, 제19호, pp. 67-80.

³⁵ NPO研究情報センター(2004), “NPO 白書2004”, p. 66.

³⁶ 長坂寿久(2007), “日本のNPOセクターの発展と実状”, 『季刊 国際貿易と投資』, 제67호, pp. 91-101.

³⁷ 2009년도 기준의 통계다. 이 조사는 국제협력 NGO 센터에 등록된 NGO(NPO법인 포함)를 대상으로 했기 때문에 회답자의 대부분이 국제협력사업에 종사하는 NGO이다. 유효 회답은 233건이며, 선택지는 복수 선택이 가능하다(外務省・国際協力NGOセンター(2011), “NGOデータブック2011”, p. 55.).

이와 같이 NGO의 정책제언활동은 아직 높지는 않다. NGO가 정책제언 활동에 대해 비교적으로 소극적인 배경으로는 “정책을 입안하는 것은 정치인이나 관료다”라는 인식³⁸이 시민사회에 널리 퍼져있다는 점이 지적된다.³⁸

한편, 일본에서 NGO의 정책제언활동이 어려운 또 다른 원인으로서는, NGO의 제언에도 관료 수준의 정책안이 요구된다는 것을 들 수 있다. 높은 전문적 지식과 경험을 바탕으로 정책과정에서 압도적인 주도권을 발휘하고 있는 관료들은 ‘정책은 우리가 만든다’라는 의식을 지니고 있다. 이에 따라 관료들이 의견을 묻는 상대는 관련 업계 단체와 일부 과격 시민단체, 그리고 어용 학자들에 고정되어 있다.³⁹ 이러한 상황에서 NGO가 원하는 정책을 실현시키기 위해서는 정책입안의 전문가인 관료들과 승부할 수 있는 ‘정책경쟁력’이 있어야 한다.⁴⁰ 단순한 아이디어 차원의 제언에는 관료들이 귀를 기울이지 않기 때문이다. 정책경쟁력을 올리기 위해서는 “고도의 조사능력이나 보고서 작성능력”이 필요하지만, 미디어를 동원해서라도 정책의 긴급성을 연출하는 것도 관료들의 관심을 얻기 위해서는 유효할 것이다.⁴¹

한편, 일본의 NGO는 지역에 밀착하거나 한 분야에 집중해서 전문적 활동을 하는 경우가 많다.⁴² NGO는 다양한 서비스를 저가에 제공하고 있으며, 정부 측도 NGO의 저렴한 서비스 제공 기능을 활용하려는 태도를 보인다. 이에 따라 지방행정 차원에서는 NGO와의 협동 프로젝트를 추진하는 지방자치체도 있다.⁴³ 또한 국가정책 차원에서는 ODA사업의 실시주체

³⁸ 藤村コノエ(2009), 『わが国の環境政策形成過程への環境NPOの参加の有効性と制度化に関する研究』, 東京工業大学大学院 박사논문, p. 1

³⁹ 市村浩一郎(2008), 『日本のNPOはなぜ不幸なのか?』, ダイヤモンド社, p. 213.

⁴⁰ 澤昭裕(2008), 『民意民力』, 東洋経済新報社, p. 166.

⁴¹ 澤昭裕(2008), 앞의 단행본, p. 192.

⁴² 澤昭裕(2008), 앞의 단행본, p. 162.

⁴³ 예를 들어 ‘NPO활동추진의 선진지’라고 불리는 三重(미에)현은 1998년부터 NPO 담당부서를 설치하였다. 또한 시민활동센터의 설치, 인터넷을 통한 시민활동정보네트워크의 구축, NGO와 행정의 협동사업의 제안모집 등, NGO의 제언을 적극적으로 수집하려고 노력하고 있다. 미에현 이외에도 「시민활동촉진조례」나 「시민공익활동촉진에 관한 조례」등 시민활동을 지원하는 지침을 정한 지방정부는 증가하고 있다.

로서 NGO가 활약하고 있다. 외무성은 현재 ‘NGO 활동환경 정비 지원사업’을 실시하고 있으며, 2000년부터는 ‘NGO·외무성 정기협의회’를 통해 NGO와 직접 의견을 교환하는 기회를 가지고 있다. 이와 같이 지방행정이나 ODA분야에서는 정부와 NGO의 협동이 추진되어 있다고 할 수 있다.

그러나, 조직규모가 작거나 기부금 등 활동자금의 수집 능력이 낮은 NGO들은 정부의 위탁사업이나 보조금에 의존하고 있는 경우가 적지 않다.⁴⁴ 공적 자금에 대한 의존도가 높아짐에 따라 NGO들은 정부의 ‘하청업체’가 되어, 정부에 대한 문제 제기 등을 삼가게 된다고 하는 학자도 있다.⁴⁵

위의 내용을 정리하자면, 일본의 많은 NGO은 현장주의적이자 지역밀착형이다. 이에 따라 지방행정이나 ODA부문에는 정부 측이 NGO를 활용할 이점이 있다. 실제로 일부 지방정부나 외무성은 NGO와의 협동관계를 구축하고 있다. 또한, 일본의 시민사회에는 정책입안은 공무원들이 하는 일이라고 하는 고정관념이 있다. 이러한 배경도 있으며 일본의 NGO들은 정책제언 활동에 소극적이라는 평가를 받고 있다. 즉, 행정서비스의 제공 부문에서는 NGO와 정부의 협동관계가 구축되어 있지만, 특히 국가 차원의 정책과정에서는 NGO 영향력은 아직 약하다고 할 수 있다.

제2절 정책과정과 네트워크

1. 이슈 네트워크와 정책공동체

정책과정에서 다양한 행위자가 협동하는 현상을 설명하기 위해 정책과정에서 관련 행위자들이 형성하는 ‘네트워크’에 주목하고자 한다.

‘네트워크’라는 단어는 다의적이고 생활의 폭 넓은 장면에서 사용된다.

⁴⁴ 市村浩一郎(2008), 앞의 단행본, pp. 75-80.

⁴⁵ 渡辺龍也(2005), “国際協力NGOのアカウンタビリティー「答える」ことから「応える」ことへー”, 『現代法学』, pp. 19-20 등.

정보통신의 네트워크, 행위자의 집합 또한 조직, 사회 네트워크 등을 예로 들 수 있다.⁴⁶

정책과정에서 형성되는 네트워크는 “정책목표가 집약되어 가는 과정에서 자원의 상호성에 따라 연결되는 조직 및 조직멤버, 그리고 그 관계상태”를 가리킨다.⁴⁷ 특히 행정학, 정책학에서는 ‘정책 네트워크’나 ‘이슈 네트워크’라는 개념이 많이 사용되어 왔다.⁴⁸ 정책 네트워크에 대한 가장 대표적인 설명은 마쉬와 로즈(Marsh & Rhodes)의 정책공동체와 이슈 네트워크의 두 가지 유형을 강조한 설명이라고 할 수 있다. 로즈는 정책 네트워크를 “자원의 의존에 따라 상호 연결되어 자원의존구조의 단절로 인해 다른 집단 또한 복잡체과 구별되는 집단이나 복합체”로서 정의했다.⁴⁹ 로즈는 어떠한 조직도 자원을 교환하지 않으면 존속할 수 없고 목표를 달성할 수 없다는 명제를 세워, 이 ‘자원’을 권위, 자금, 정치적 정당성, 정보자원, 조직자원의 5가지로 설명했다.⁵⁰

마쉬와 로즈는 고도하게 통합된 ‘정책공동체’와 느슨하게 연결된 ‘이슈 네트워크’를 화살표의 양단에 두고, 네트워크의 형태가 ‘연속체(continuum)’로서 변화한다고 했다(그림2.1).^{51,52} 정책공동체는 이슈 네트워크에 비해 구성원의 고정성, 한정성이 높다. 정책공동체에서는 네트워크 상의 모든 구성원이 자원을 교환하는 관계에 있으며, 폐쇄적이지만 논의의 질이나 전문성을 높일

⁴⁶ 宮崎麻美(2009), “過渡期のネットワーク分析—国際関係理論(IR)への適用の評価—”, 『国際公共政策研究』, 제14호 1권 p. 140.

⁴⁷ 正木卓(1999), “〈政策ネットワーク〉の枠組み—構造・類型・マネジメント—”, 『同志社政策科学研究』, 제1호, p. 91.

⁴⁸ 宮崎麻美(2009), 앞의 논문, p. 145.

⁴⁹ R.A.W. Rhodes and David Marsh(1992), “Policy Networks in British Politics: A Critique of Existing Approches”, in R.A.W. Rhodes and David Marsh, *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press, pp. 12–13.

⁵⁰ R.A.W. Rhodes(1986), *The national world of local government*, Allen & Unwin, Inc., p. 17.

⁵¹ R.A.W. Rhodes and David Marsh(1992), “Policy Communities and Issue Networks”, op. cit., p. 249.

⁵² 정책공동체와 이슈 네트워크를 화살표 상의 양단에 두는 모형의 발표 이전에는, 로즈는 정책공동체(policy community)/영역적 공동체(territorial community), 전문가 네트워크(professional networks), 정부간 네트워크(intergovernmental networks), 제작자 네트워크(producer networks), 이슈 네트워크(issue networks)의 5 가지 유형으로 설명하고 있었다(R.A.W. Rhodes(1986), op. cit., pp. 13–15.).

수 있다. 이에 대해 이슈 네트워크는 그 개방성이 높은 대신 다양한 행위자가 빈번하게 네트워크를 넘나들다. 이에 따라 이슈 네트워크에서는 네트워크 참가자 간의 이해관계가 대립하기 쉽다고 할 수 있다.

<그림 2.1> 정책공동체와 이슈 네트워크⁵³

정책 네트워크		
정책공동체	←→	이슈 네트워크
요소		
↓		↓
한정적 의도적 배제도 있음 경제적·전문적 지배	구성 멤버	대규모 영향을 받는 모든 이해관계
빈번, 긴밀한 상호작용 가치와 성과의 지속 가치의 공유	통합	접촉의 빈도, 강도가 유동적 변동적 항상 갈등이 존재함
전 참가자가 보유 참가자간의 교환관계 계층적	자원	약간의 구성원은 보유 협이에 따른 관계 참여자를 규제하는 배분과 능력
권력균형이 존재함 positive-sum게임	권력	불균형한 자원 배분 및 접근을 반영 zero-sum게임

또한 일본의 NPO 연구자인 吉田忠彦(요시다 타다히코)는 이슈 네트워크를 시작으로 거기서 정책공동체가 발생하는 과정을 연구했다.⁵⁴ 다양한 행위자가 존재하는 공간에서 특정 이슈가 인식되어 가는 과정에서 이해관계가 현실성을 띠기 시작하여, 강력하게 관여하는 행위자가 등장한다. 그러한 식으로 강력하게 관여하게 된 행위자끼리 정책공동체를 형성하게 되어, 정책과제에 적극적으로 영향력을 미치려고 한다고 설명했다.⁵⁵

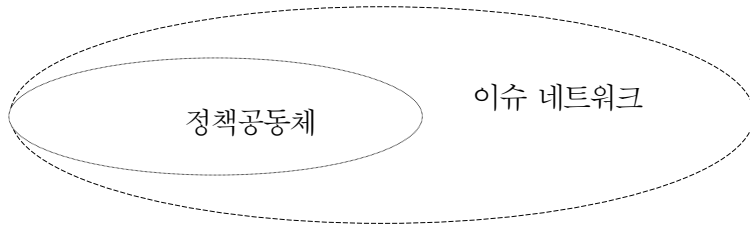
이슈의 발생과 성숙의 과정에서 이슈 네트워크보다 더 집약된 네트워크로서 정책공동체가 형성될 과정을 이미지화한 것이 이하의 그림이다.

⁵³ R.A.W. Rhodes and David Marsh (1992), op. cit., p. 251, 吉田忠彦(2009), “이슈네트워크와組織形成”, 『商經學叢』, 제56권, p. 428, 平原隆史(2006), 앞의 논문, p. 122를 참고로 작성.

⁵⁴ 吉田忠彦(2009), 앞의 논문, pp. 423-433.

⁵⁵ 吉田忠彦(2009), 위의 논문, pp. 426-427. 吉田忠彦은 정책공동체의 발생만 아니라 그 공동체가 나아가서는 ‘조직 형성’으로 발전될 경우가 있다는 것을 일본 NPO센터의 설립과정의 사례연구로 설명했다.

<그림 2.2> 이슈 네트워크로부터 정책공동체로의 동태적 변화⁵⁶



2. 인식공동체(epistemic community)론

한편, 1990년대 이후의 네트워크 연구에서는 국제기구, NGO, 다국적 기업, 전문가 등 네트워크 상의 한 행위자나 그 집합체에 초점을 맞춘 연구가 주류를 이루었다.⁵⁷ 이 중, 지식 자원을 힘으로 정책결정과정에 큰 영향을 미치는 비공식행위자 네트워크의 존재를 설명한 것에 피터 하스(Peter M. Haas)의 ‘인식공동체(epistemic community)’론이 있다.

하스는 인식공동체를 “특정 정책분야에서 그 전문성과 능력이 인정되어 그 정책적 지식에 의거한 권위 있는 주장을 할 수 있는 전문가 네트워크”라고 정의했다.⁵⁸ 인식공동체는 금일의 복잡한 문제에 대해 인과관계를 설명하고 권위 있는 조언을 줌으로써 정책결정에 영향을 미친다. 네트워크 상에서 인식공동체가 발휘하는 힘을 결정하는 중요 요소는 지식과 정보의 통제이다.⁵⁹

이러한 메커니즘의 전제에는 초국가적 정책과제의 복잡화가 있다. 현대 국제사회는 환경이나 인구, 미시경제 등 복잡하고 전문지식 없이는 이해가 어려운 문제를 안고 있다. 이러한 문제들은 한 국가의 노력이 아니라 국가

⁵⁶ 吉田忠彦(2009), 앞의 논문, p. 426를 일부 수정.

⁵⁷ 宮崎麻美(2009), 앞의 논문, p. 143.

⁵⁸ Peter M. Haas(1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol.46, No.1, p. 3.

⁵⁹ Ibid., p. 2.

간의 정책 협조나 초국가적 제도형성에 따라 해결할 필요가 있다. 이때 각국의 정책결정자는 무엇이 국익인가, 어떤 수단이 유효한가에 대해 확실한 판단 근거를 보유하고 있지 않다. 하스는 이를 불확실성(uncertainties)이라고 하며, 정책결정자는 이 불확실성을 해소하기 위해 인식공동체의 권위 있는 조언을 구하게 된다고 했다.⁶⁰

어느 정책분야에 관한 고도의 지식을 가진 전문가집단이 초국가적으로 네트워크를 형성하고 지식과 인식을 공유하는 경우, 각국의 정책결정자가 전문가 집단에서 얻는 조언이 비슷하게 된다. 인식공동체론은 이러한 메커니즘을 통해 인식공동체의 공통인식이 국제적 제도형성에 큰 영향을 미치게 된다는 이론이다. 이 이론은 “비국가 행위자의 네트워크 연구와 새로운 분석방법의 중요성을 제시한” 것으로 인식되어 있다.⁶¹

3. 네트워크 권력이론

또한, 이러한 비물질적 자원과 네트워크를 기반으로 한 권력과 연관하여, 김상배는 국제기구 등 비국가 행위자들이 초국가적으로 네트워크를 형성하면서 권력을 발휘하고 있는 현상에 주목했다. 김상배는 네트워크를 배경으로 일어나는 권력 메커니즘을 ‘네트워크 권력(network power)’이라는 개념으로 파악했다.⁶² 또한 다양한 성격을 가지는 ‘네트워크 권력’을 분석하기 위해, 김상배는 네트워크의 개념을 ‘행위자’, ‘과정’, ‘체제’의 3가지 차원으로 고려했다.⁶³ 이것은 네트워크 자체가 ‘행위자’로서 발휘하는 권력, 또한 노드(node)와 노드가 연결되어 가는 동태적 ‘과정’에서 발휘되는 권력, 마지막으로 노드들의 연결 구조가 ‘체제’로서 가지는 권력이다.⁶⁴

⁶⁰ Ibid., pp. 11–16.

⁶¹ 宮崎麻美(2009), 앞의 논문, p. 143.

⁶² 김상배(2008b), “네트워크 권력의 세계정치”, 『한국정치학회보』, 제42집 제4호, p. 36.

⁶³ 김상배(2008a), pp. 387–408.

⁶⁴ 네트워크의 권력을 ‘행위자’ 차원으로 분석할 경우, 노드가 집합하여 네트워크 형태로 존재하는 ‘행위자’가 네트워크 외의 노드에 행사하는 권력을 의미한다. 즉, “네트

본 논문에서는 하나의 노드가 다른 노드와의 관계라는 외재적 요소로 발휘하는 권력인 ‘과정’차원의 네트워크 권력에 주목하고자 한다. ‘과정’이란, 상술한 바와 같이 노드와 노드, 혹은 노드와 네트워크가 링크되어 네트워크가 형성되거나 기능하게 되는 과정을 의미한다. 이러한 과정 차원의 네트워크 권력은 “네트워크 상에서 발휘되는 권력(power on the network)”이라고 이해된다.⁶⁵

네트워크 상에서 노드와 노드를 연결하는 역할을 하는 행위자는 ‘스위치(switcher)’라고 불린다. “상이한 네트워크들을 양적·질적으로 이어주는” 스위치가 존재함으로써 노드나 네트워크간의 링크가 가능하게 된다.⁶⁶ 아무리 노드의 덩치가 크거나 보유하는 자원이 많더라도 스위치 없이는 네트워크 상의 행위자로서 기능할 수 없는 것이다. 그 만큼 과정 차원의 네트워크에서는 스위치 역할의 중요도가 매우 높은 것을 알 수 있다.⁶⁷ 네트워크 상의 행위자는 보유하는 자원이 작더라도 네트워크 상에서 스위치 역할을 함으로써 권력을 발휘하는 것이 가능하다. 이에 따라 본 연구에서는 네트워크 권력이론을 「해양기본법」 제정을 둘러싼 정책 네트워크 분석에 원용하고자 한다. 정책 네트워크에는 행정부나 정치인 등 제도적인 권력 자원을 보유하는 행위자들이 존재한다. 거기서 NGO 등 비공식행위자들은 보유하는 자원의 크기 차원에서는 공식행위자보다 불리할 수 도 있다. 대신, NGO가 네트워크 상에서 스위치 역할을 함으로써 권력을 발휘할 수 있다는 것이 된다.

위크로부터 나오는 힘”으로서 이해된다. 많은 노드를 모으고 거대한 네트워크를 구축할수록 네트워크가 행사할 수 있는 권력이 커진다. 또한, 네트워크 ‘체제’ 차원의 네트워크 권력은 네트워크의 구조가 네트워크에 속하는 행위자의 행동을 통제하게 되는 것을 가리킨다. 네트워크의 구조에 따라 거기에 속하는 행위자의 행동이나 역할이 제약을 받게 된다. 더 자세한 설명은 김상배(2008a)를 참조.

⁶⁵ 김상배(2008a), p. 389.

⁶⁶ 김상배(2008c), “지식네트워크의 세계정치”, 『세계정치』, 제29집 1호, p. 38.

⁶⁷ ‘스위치’의 권력은 전체 네트워크 상 또는 두 개 이상의 네트워크 사이에서 차지하는 위치, 기능, 링크의 형태 등으로부터 비롯된다(김상배(2008b), p. 38.). 그러나, 이때 누구나 스위치가 될 수 있는 것이 아니다. 네트워크 상에서 그 역할을 부여받아야만 ‘스위치’가 될 수 있다. 즉, 스위치로서 권력을 발휘하기 위해서는 다른 노드들로부터 신뢰를 이끌어내는 능력이나 커뮤니케이션 능력이 중요한 요소가 된다고 할 수 있다(김상배(2008a), p. 387.).

한편, ‘스위처’라고 해도 그 역할은 매우 다양하다. 김상배는 스위처의 역할을 유형화하는 분석틀로서 두 가지 기준을 설정하였다. 첫째는 ‘같은 종류’의 네트워크 간에 상호 작동성을 부여하느냐, 또한 ‘다른 네트워크’ 간의 호환성을 제공하느냐의 기준이다. 또 하나는 ‘내용’이나 의미의 변화, 해석의 부여 등을 도입함으로써 연결했느냐, 혹은 ‘형식’만의 스위칭에 따라 연결했느냐라는 기준이다.

위의 관점에서 스위처를 분류한 것이 표 2.4에 표시한 ‘문지기’, ‘중개인’, ‘변환기’, ‘해석자’라는 4가지다.

<표 2.4> 스위처의 4가지 유형⁶⁸

	같은 종류의 스위칭	다른 종류의 스위칭
형식의 스위칭	문지기 Gatekeeper	변환기 Transformer
내용의 스위칭	중개인 Broker	해석자 Interpreter

제3절 연구의 이론적 틀

「해양기본법」은 일본 주변의 광대한 관리수역에 관해 그 개발과 이용, 개발, 보호 등을 종합적으로 추진하기 위한 국가지침이다. 즉, 시민생활에 직접적인 영향을 미치는 하위 정책이 아니라는 것이다. 그럼에도 불구하고 왜 「해양기본법」의 제정은 시민단체인 NGO가 주도해야 했는가? 또한, 관료들이 정책과정을 독점하는 일본에서 어떻게 NGO가 영향력을 발휘할 수 있었는가?

⁶⁸ 김상배(2008a), p. 398.

또한, 「해양기본법」을 둘러싼 정책 네트워크는 NGO의 제안활동부터 시작하고, 최종적으로는 정치인, 학자, 미디어, 산업단체, 중앙부처까지 참가하게 되었다. 거의 모든 종류의 행위자가 적극적인 태도로 정책과정에 참가하여 일체적으로 국가정책을 입안한 사례는 「해양기본법」이 처음이다. 따라서 본 연구는 다양한 행위자가 참가한 정책 네트워크 속의 NGO에 주목한다. 이를 통해 「해양기본법」을 둘러싼 정책 네트워크에 있어서 NGO의 어떤 행동으로 공식행위자와 비공식행위자 간의 상호작용이 이루어졌는지를 살피려고 한다.

특히 일본의 국가차원의 정책과정에서는 NGO가 큰 영향력을 미치기가 어렵다고 설명되어 왔다. 이러한 일본의 정책 시스템에서 「해양기본법」에 관해서는 NGO가 주도적 역할을 했다는 것, 또한 그것이 어떠한 메커니즘으로 가능케 되었는지를 이론적으로 분석한다. NGO가 주장한 「해양기본법」의 중요성이 주변 행위자 간에 확산되어 법안 성립에 이르기까지의 과정을 NGO의 행동을 통해 분석하기 위해, 제2절에서 살펴본 ‘과정’ 차원의 네트워크 권력이론을 분석의 이론적 틀로서 사용한다.

노드나 네트워크가 연결되어 하나의 네트워크를 형성하거나, 네트워크 상에서 상호작용이 발생하는 과정에는 노드 간의 링크를 가능케 하는 ‘스위처’가 존재한다. 여기서는 네트워크에 속하는 각 노드의 내재적 힘보다는 각 노드들을 연결하거나 네트워크 전체를 통하게 하는 ‘스위처’의 힘이 더 크다. 노드 간의 링크를 가능하게 하는 것도 반대로 차단하는 것도 스위처의 재량이기 때문이다. 아무리 개별 노드의 덩치가 크거나 보유하는 자원이 많더라도 스위처의 도움 없이는 그 능력을 발휘할 수 없다. 그 만큼 스위처의 역할은 중요성과 보유 권력이 높은 것이다.

스위처는 비물질적 자원, 다시 말해 자신의 아이디어나 지식, 신뢰나 커뮤니케이션 능력 등에 따라 네트워크 간의 소통이나 작동을 가능하게 한다. 즉, 스위처 역할을 하는 노드는 경제적 자원이나 제도상의 권한 등 절대적 권력이 작아도 정보나 의미의 흐름을 통제함으로써 네트워크 상에서 권력을 발휘할 수 있다. 「해양기본법」 제정과정에서는 일본재단과 해양정책연구재단이라는 특정 NGO가 그 스위처 역할을 했다고 생각한다.

본 장 제2절에서 살펴본 바와 같이, 김상배는 스위치의 역할을 스위치가 제공하는 기능과 방법을 기준으로 ‘문지기(gatekeeper)’, ‘중개인(broker)’, ‘변환기(transformer)’, ‘해석자(interpreter)’라는 4가지 스위치로 구분하였다. 구체적 구분 기준의 하나는 연결의 방법이 ‘형식’의 부여에 따른 것인지 ‘내용’이나 ‘의미’의 변화를 수반하는 것인지의 관점이다. 또 하나는 연결한 노드나 네트워크가 같은 종류인지 다른 종류인지의 관점이다. 본 논문에서는 이러한 관점을 원용하여 연결된 노드나 네트워크가 ‘이종’인지 ‘동종’인지, 또한 그 방법이 ‘형식’의 스위칭인지 ‘내용’의 스위칭이었는지의 4가지 기준으로 분석한다. 「해양기본법」 제정과정에 관해서는 NGO 등 비공식행위자끼리의 연결이나, 혹은 공식행위자나 미디어와의 연결이나가 ‘이종/동종’의 구별 기준이 된다.

또한, 본 연구가 과정 차원의 네트워크 권력이론을 분석틀로 사용하는 이유가 하나 더 있다. 스위치 유형의 특정 작업을 통해 NGO가 자신의 생각을 다른 행위자들에게 확산시키거나 자신의 네트워크를 다른 네트워크와 연결시키기 위해 쓴 수법을 알아낼 수 있기 때문이다.

스위치 유형을 구별하는 기준은 스위치가 연결한 노드들이 동종인가 이종인가의 측면뿐만 아니라 어떠한 수단으로 그 연결을 가능하게 했는가에 대한 측면도 있다. NGO의 행동이 어느 스위치 역할에 해당하는지 특징하는 것은 정책 네트워크 상의 NGO 역할과 권력을 확인하는 수단으로서 중요하다. 이때 스위치 유형을 특징하는 작업을 통해 NGO가 어떠한 행동으로 「해양기본법」 제정 과정을 주도할 수 있었는지, 그리고 어떻게 영향력을 발휘했는지를 보다 더 세밀하게 찾아낼 수 있을 것이다.

1. 문지기(gatekeeper)

문지기 스위치는 노드가 네트워크에 참가하기 위한 문을 열고 닫는 역할을 한다. 즉, 문지기 스위치는 네트워크의 발생이나 연결을 위해 꼭 거쳐

야 하는 길목에 위치한다. 문지기 스위처는 문의 개폐라는 형식적 스위칭에 따라 같은 종류의 노드가 네트워크에 참가할 수 있게 만든다. 이것은 일대일인 경우도, 일대대인 경우도 있다. 스위칭에는 내용 변화를 수반하지 않고 형식의 스위칭에 따라 같은 종류의 노드 간의 상호작용을 가능하게 한다. 이에 따라 문지기 스위처가 제공하는 기능은 “물리적 차원의 상호작용성”으로 표현된다.⁶⁹

2. 중개인(broker)

중개인 스위처도 역시 같은 종류의 네트워크나 노드를 연결하지만 연결에 있어서는 내용의 변화가 수반된다. 현실 사회에 비유하면 결혼상담소의 역할과 같다. 중개인 스위처는 각 노드가 가지는 정보를 집약하거나 다른 노드가 이해하기 쉽게 편집해줌으로써 같은 종류의 노드 간에서 의사소통을 가능하게 한다. 이와 같이 중개인 스위처는 내용 변화를 수반하는 스위칭에 따라 같은 종류의 노드를 네트워크 상에서 연결하는 역할을 한다.

3. 변환기(transformer)

변환기 스위처란 형식적 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간의 연결을 가능하게 하는 스위처다. 이것은 해외에서의 컴퓨터 사용에 필수적인 변압기나 변환 플러그에 비유할 수 있다. 변환기 스위처는 내용에 대해서는 만지지 말고 형식을 바꾸어줌으로써 이종 네트워크 간에 호환성을 가져온다.

문지기 스위처와의 차이점은 연결시키는 네트워크가 다른 종류의 네트워크라는 점이다. 또한 문지기 스위처가 네트워크 상의 길목에 위치하는 것

⁶⁹ 김상배(2008a), p. 398.

에 비해 변환기 스위처는 네트워크가 다른 종류의 네트워크와 연결되는 부분에 위치한다. 이에 따라 변환기 스위처는 “네트워크들의 네트워크(a network of networks)”라고도 불린다.⁷⁰

4. 해석자(interpreter)⁷¹

해석자 스위처는 다른 종류의 노드나 네트워크 간에 “의미 차원의 호환성”을 제공하는 스위처를 말한다.⁷² 해석자 스위처는 통역자와 같이 네트워크와 다른 네트워크의 연결 부분에 위치하여 양자 간을 의미 차원에서 연결해주는 역할을 한다. 해석자 스위처는 정보의 집약이나 편집뿐만 아니라 때로는 자신의 해석을 부여해줌으로써 종류가 다른 네트워크들이 서로의 의도를 이해할 수 있게 만든다.

변환기 스위처가 단지 형식만을 바꾸고 네트워크와 네트워크를 연결하는 것에 비해 해석자 스위처는 새로운 해석을 부여하거나 대신해서 설명해주는 능력으로 네트워크와 네트워크를 연결한다. 이 점에서 해석자 스위처 역할이 4가지 스위처 유형 중에서 가장 적극적이고 난이도가 높다고 할 수 있다.

⁷⁰ 김상배(2008a), p. 398.

⁷¹ 정책 네트워크 상에서 공식행위자와 비공식행위자를 의미차원으로 연결시키는 ‘해석자’ 스위처 역할은 NGO가 비공식행위자의 주장을 공식행위자들에게 이해시키고 양자 간의 공통인식 형성을 돕는 역할이라고도 볼 수 있다. 이러한 메커니즘은 피터 하스의 ‘인식공동체’론의 설명에도 합치된다. 즉, NGO나 학자, 해양정책의 전문가들이 네트워크를 형성하여 「해양기본법」에 관한 전문적 지식과 인식을 공유한 결과 그 네트워크의 조언이 최종적 정책 형성에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 본 연구는 네트워크 권력이론에 의거하여 분석을 진행하지만 정책결정과정에서 발휘되는 전문가들의 힘을 설명하는 또 다른 틀로서 각주부분에서 인식공동체론을 원용한 검토도 실시해보고자 한다.

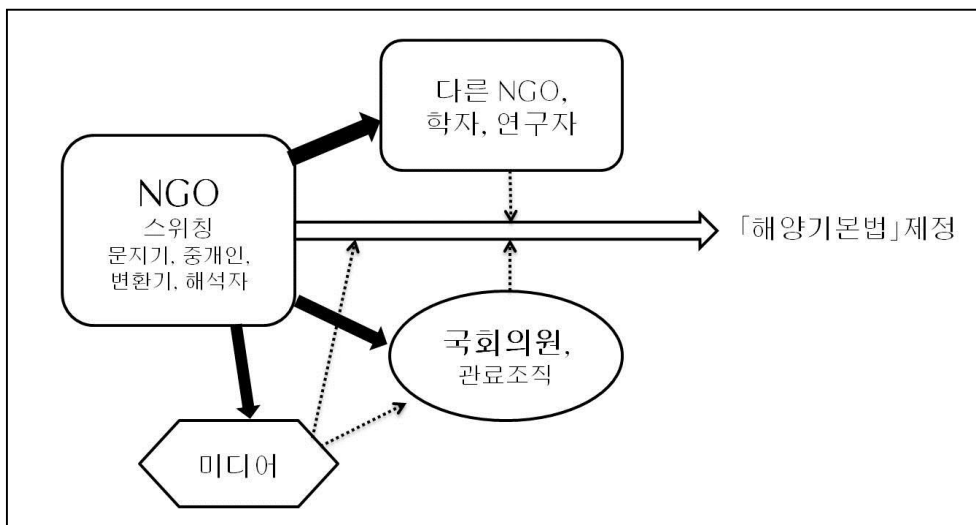
⁷² 김상배(2008a), p. 399.

제4절 분석의 틀과 범위

본 연구는 지금까지 일본의 국가정책의 정책과정에서 큰 영향을 미치지 못했던 NGO에 주목하여 「해양기본법」의 제정과정에 대해 사례분석을 실시한다. 정책 네트워크의 형성 및 확대와 거기서의 NGO 역할을 분석하기 위해 분석틀에는 ‘과정’ 차원의 네트워크 권력이론을 원용한다. 이에 따라 「해양기본법」을 둘러싼 정책 네트워크 상의 NGO와 다른 행위자 간의 상호작용과 정책과정의 진전을 동태적으로 분석할 수 있다.

NGO가 발휘한 네트워크 권력의 분석 대상 기간은 일본에서 「UN해양법 협약」이 발효하게 된 1996년 7월부터 「해양기본법」이 국회에서 성립된 2007년 4월까지로 한다. 또한, 종합적 해양정책의 필요성에 관한 논의가 어떠한 역사를 가지는지도 「해양기본법」 제정의 어려움을 알기 위해 중요한 요소라고 할 수 있다. 이에 따라 1960년대부터 존재한 「해양기본법」 및 「해양개발기본법」의 논의에 대해서도 같이 살펴보면서, 「해양기본법」의 제정이 어떠한 맥락에서 이루어졌는지도 밝히고자 한다.

<그림 2.3> 「해양기본법」 제정과정의 행위 주체간 작용



이와 같이 본 연구는 「해양기본법」이 가지는 배경으로부터 「해양기본법」이 국회에서 성립되었을 때까지의 과정을 대상으로 한다. 연구의 주된 관심은 NGO가 어떤 전략으로 다른 행위자들과 인식을 공유해 왔는지, 다시 말해 ‘의사소통의 과정’과 거기서 발생한 권력 메커니즘에 있다. 이에 따라 본 연구의 분석대상은 「해양기본법」 제정을 NGO로서 처음으로 제안한 일본재단과 해양정책연구재단(이후 ‘OPRF’)의 행동을 중심으로 한다. 물론 그에 부수하는 다른 행위자들의 인식이나 행동의 변화도 같이 살펴보면서 보다 더 정확히 「해양기본법」의 제정과정에 미치는 요인을 살펴보고자 한다.

본 연구는 「해양기본법」 제정의 필요성이 공식/비공식 행위자들 간에서 확산되는 과정을 NGO가 어떻게 해서 만들었는지를 알아낸다. 이 분석에 따라 향후 부처를 아우르는 국가 과제에 대해 NGO 주도로 변혁을 시도할 때 유효한 전략적 행동을 도출할 수 있을 것이다.

분석에 있어서는 「해양기본법」의 제정과정에 참여한 일본재단 및 해양정책연구재단이 발행한 각 사업보고서나 정책제언, 국회심의기록 등을 중심으로, 선행연구와 잡지기사 등의 기록물을 포함한 문헌연구형식으로 진행하기로 한다. 이에 신문 기사를 통해 당시의 「해양기본법」에 관한 관심의 변화나 미디어의 반응을 양적으로도 관찰한다. 또한 신문이나 잡지에 기고된 관계자의 에세이, 칼럼, 강연기록 등에 의해 당시의 상황에 대한 더 자세한 정보수집을 실시한다. 또한, 실제로 NGO 입장에서 해양기본법의 정책과정을 주도한 인물에 대해서도 직접 취재를 실시하면서 당시의 실제 상황을 파악할 수 있도록 한다.

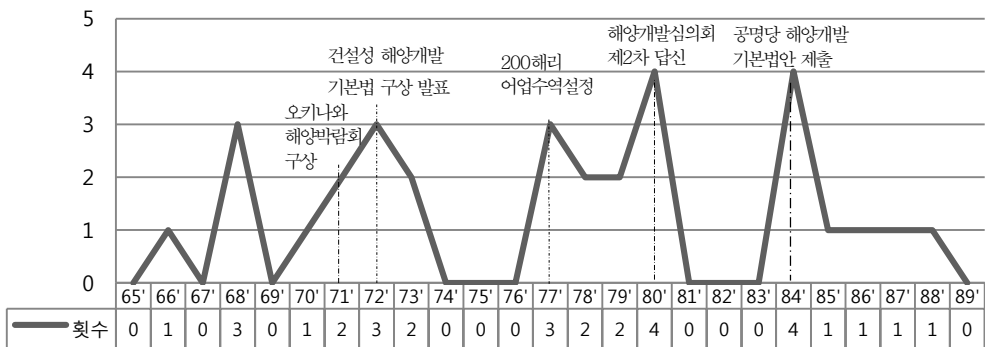
제3장 동종 네트워크의 형성과 확대

제1절 「UN해양법협약」 비준 이전의 논의

1. 1960년대-1970년대 전반: 논의의 시작과 건설성의 구상

다음 그림 3.1는 1960년부터 2000년 사이 국회에서 「해양(개발)기본법」이 논의된 횟수를 표시한 것이다.

<그림 3.1> 1960년-2000년 「해양(개발)기본법」에 관한 국회 논의⁷³



그림에서 보여지는 바와 같이, 「해양(개발)기본법」에 관한 국회에서의 논의는 1966년의 건설위원회부터 시작되었다. 이것은 「해안법」 개정과 관련한 심의에서 야당 일본사회당의 사노 켄지(佐野憲治)의원이 개별법이 아닌

⁷³ 조사기간: 1960년 1월-2000년 12월(1960-64년 및 1990-2000년은 계속해서 0건이었기 때문에 그림상은 생략했다.)

대상: 국회 본회의, 각 위원회 등 모든 국회의사기록

조사수단: 국회의사록 검색시스템 (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)

방법: 「해양기본법」 또는 「해양개발기본법」을 키워드로 검색하여, 키워드가 포함되는 의사록을 확인하여 논의횟수를 표시하였다. 한 회의내의 복수 언급은 하나로 카운트했다. 또한 위원회 부속건의의 확인으로서 언급된 것에 지나지 않은 경우는 제외하여, 실제 질의에서 언급된 경우만을 카운트했다.

「해양기본법」 제정의 필요성을 제기한 것이었다.⁷⁴ 그러나, 이에 대한 건설 대신의 반응은 ‘향후 검토하겠다’는 한 마디였으며, 결국 이 심의에서는 「해양기본법」에 관해 그 이상 논의되지 않았다. 이와 같이 당초 「해양기본법」의 필요성은 여당이나 정부 측이 아니라 야당 쪽에서 제기된 것이었다. 1960년대 이후 국회에서는 몇 번 야당이 기본법의 중요성을 제기하였으나, 정부 측의 반응은 소극적이었다고 할 수 밖에 없다. 일원적 해양정책의 추진은 관료들의 부처이기주의적 태도로 인해 실현이 어렵다는 견해를 드러낸 것이다.⁷⁵

이러한 태도에 변화를 보인 것이 국토교통성의 전신인 건설성이었다.⁷⁶ 건설성은 1970년대에 들어서 「해양개발기본법」의 정비를 구상하게 되었다. 원래 국토관리를 소관하는 건설성은 1972년 5월에 ‘해양개발과 관리에 관한 제언에 대해서’를 발표했다.⁷⁷ 이것은 해양개발과 해양관리의 추진을 위한 새로운 법제도로써 「해역관리법」과 「해양개발기본법」의 제정을 제안한 것이다(부록2). 그러나 건설성이 구상한 법률의 내용은 해역의 관리자 제도와 관리해역의 지정 및 점용허가 등 연안개발 사업에 관한 것이었다. 또한 건설성의 구상에서는 동 법에는 연안해역의 관할권을 건설성에 부여하기로 하는 내용

⁷⁴ 1966년 3월 4일 건설위원회에서 「해안법」 일부개정에 대한 심의에서 사노(佐野) 의원은 이하와 같이 주장했다(제51회 국회중의원 건설위원회사록 8호.). “해양보전이라는 문제도...중대한 의의를 가진다. ...법률적으로도 입법적으로도, 좀 더 권위 있는 「해양기본법」이라는 것으로서, 나아가 각성정도 아주 경합(競合)하고 있는 의미에서도, 좀 더 국가의 책임을 명확하게 하는 입법을 기대한다.”

⁷⁵ 예를 들어 1968년 3월에는 야당 공명당의 오우미(近江)의원이 「해양개발기본법」 제정이나 해양개발위원회의 설치를 추진해야 한다는 의견을 표명한 적이 있다. 그러나 이에 대한 아마노(天野)과학기술청 정무차관의 답변은 “기본법 같은 것도 고려할 여지는 있어야 하나 ...현재 단계는 거기까지 이루지지 않았으며, 관료의 파벌이라고 할까, 이른바 섹트주의적인 생각에 인해 일원화는 극도로 어렵다”는 것이었다(제58회 국회 중의원 과학기술진흥대책 특별위원회 의사록 제6호.).

⁷⁶ 2001년 1월의 중앙성청 재편에 따라 구 운수성과 통합되어 ‘국토교통성’이 되었다.

⁷⁷ 건설성은 “국가가 ‘해양’ 전체와 ‘연안 해역’을 어떻게 관리하는지 정하는 것을 목적”으로, 1970년 9월에 ‘해양개발과 관리 프로젝트 팀’을 설립했다. 여기서의 검토를 토대로 해양개발기본법을 구상하게 되었다(中島滿(2007), “[海洋基本法]ってどんな法律なの?”, 『月刊 漁業と漁協』, 2007년 11월호, p. 5.).

도 포함되었으며, 이에 따라 다른 부처가 건설성의 제안에 크게 반발한 것이다.⁷⁸

결국 건설성의 구상은 부처 간 조절단계에서부터 벽에 부딪치고 완성된 법률안을 만들 수가 없었으며, 최종적으로 국회에 상정되지도 않았다.⁷⁹ 당시에는 아직 「UN해양법협약」도 없었기 때문에 배타적 경제수역(이하 ‘EEZ’)의 개념도 없었다. 즉, 해양을 둘러싼 상황은 현재와는 완전히 달랐다. 1970년대 당시에는 ‘자유로운 공해이용’이 일본의 수산업을 떠받치고 있었다. 따라서 건설성을 제외한 타 부처는 건설성이 공해이용을 통제하려는 움직임을 보인 것에 대해 발발했다.

2. 1970년대 후반: 해양개발심의회의 답신

상술한 바와 같이 1970년대에는 건설성이 「해양개발기본법」과 「해역관리법」을 검토하였으나 수산청을 중심으로 관계부처의 강력한 반대를 받아 흐지부지되었다. 그러나 「해양개발기본법」의 구상은 1970년대 후반부터 다시 논의대상이 되었다.

1971년 7월 1일, 내각총리대신의 자문기관으로서 ‘해양개발심의회’가 설치되었다. 한편, 해양개발심의회 설치에 있어서는 주변 각국에 대한 배려를 위해 여러 가지 금기사항이 설정되었다. 북방영토, 다케시마(竹島, 독도)나 센카쿠(尖閣)열도 등 영토문제에 대해서는 언급할 수가 없었으며, 외무성과 방위청은 심의회에 참가하지 않았다.⁸⁰ 이와 같이 일본 국내 회

⁷⁸ 수산청은 “어업에 큰 영향을 미친다”고 강력하게 반발하여, 운수성(당시)도 “건설성이 영해전역을 관리하려고 하는 것은 비약이다”고 비판했다(“論說／海洋基本法／平和で豊かな海にしたい” 下野新聞 2007.08.16).

⁷⁹ 제71회 국회 건설위원회의 「공유수면매립법」 개정에 관한 심의에서 「해역관리법안」이 국회에 제출되지 않았던 것에 대해 공명당 니노미야(二宮)의원에게서 질문이 나왔다. 이에 대해 가나마루(金丸)건설대신(당시)는 “「해역관리법」은, 내용이 매우 광범하여……건설성만이 만들 수가 없다. 각 부처에 걸친다는 관계도 있으며 이번 국회에 제출할 수가 없었다”고 답했다(제71회 국회 참의원 건설위원회 의사록 23호.).

⁸⁰ 前田久明(2000), “EEZを視野に入れた海洋のグランドデザインの策定を望む”, *Ship and Ocean Newsletter*, 제3호.

의의 운영에도 ‘무사주의’적 태도가 나타나고 있었다.

한편, 일본은 1977년 7월에 영해 12해리와 어업수역 200해리를 정한 「어업수역에 관한 잠정조치법」을 제정했다.⁸¹ 건설성이 「해양개발기본법」을 구상한 당시와는 해양이용의 개념과 관할 수역의 범위가 크게 변화한 것이다. 이러한 해양패러다임의 변화에 발을 맞추어 1978년에는 당시의 후쿠다 타케오(福田赳夫) 내각총리대신이 해양개발심의회에 대해 ‘장기적 전망에 선 해양개발의 기본적 구상 및 추진방안에 대해서’를 자문하였다. 이에 대해 해양개발심의회는 2차에 걸친 상세한 답신을 준비하게 되었다.

제1차 답신은 해양개발관련의 모든 분야에 대해 1990년을 목표로 한 과제를 도출하여, 제2차 답신이 그 목표 달성을 위한 구체적 추진방안을 제안하는 것이었다.⁸² 특히 제2차 답신은 그때까지 종합적인 해양개발정책의 필요성이 국내에서 몇 번이나 제기되었음에도 불구하고 정부가 충분하게 대응하지 않았던 것을 문제시했다.⁸³ 이에 따라 제2차 답신에서는 해양개발의 종합적 추진체제과 법률의 정비로서 「해양개발기본법」 등 해양 관련 기본법과 기본계획 수립이 제안되었다. 건설성의 구상 이후 살아진 종합적 해양관리 구상이 이때 다시 국내 논의에 등장한 것이다. 이와 같이 제2차 답신에는 현재 「해양기본법」과 가까운 이념을 가진 제안이 포함되었다. 그럼에도 불구하고 어느 부처도 「해양개발기본법안」을 구체적으로 준비하지는 않았으며, 아쉽게도 이 답신의 제안은 성사되지 않았다.

⁸¹ 1977년에 「어업수역에 관한 잠정조치법」으로 200해리까지의 ‘어업수역’이 설치되었으나 동경(東經)135도 이서의 일본해(동해) 및 동중국해 등은 제외되었다.

⁸² 제2차 답신에서는 제1차 답신이 도출한 42개의 목표과제에 대해서 각각 10~30 정도의 세부 항목으로 분류하여 각 항목마다 달성 목표 연도의 설정, 일부에 있어서는 필요한 예산규모까지 제시했다. 이와 같이 아주 세부적인 검토를 실시하여 1990년까지의 로드맵, 또한 2000년을 최종적인 목표로 한 행동계획을 세웠다. 행동계획 수립을 위해 제2차 답신의 검토과정에는 산·관·학의 전문가 309명이 동원되었다(海洋開發審議會(1980), “長期的展望にたつ海洋開發の推進方策について(海洋開發審議會第二次答申)”, pp. 411-426.). 이와 같이 이 답신의 검토과정에서는 해양개발의 장기적 추진을 위해 매우 본격적인 검토가 실시되었다고 할 수 있다.

⁸³ 특히 일본해양정책의 대응이 느린 원인이 “중핵이 되는 체제가 정비되지 않았기 때문”이라고 지적하였다(Ibid., p. 359.).

3. 1980년대: 공명당의 「해양개발기본법안」

건설성이나 해양개발심의회 답신 등 1970년대에는 개인 차원의 관심을 벗어난 해양 관련 기본법의 구체적 검토나 제언이 밝혀졌다. 그러나 「해양기본법」 제정은 정부 전체로서 추진하는 정책 아젠다가 될 수는 없었다.

한편, 그림 3.1가 나타내는 바와 같이 「해양기본법」이나 「해양개발기본법」에 관한 논의는 1960년대 이후 1980년대 말까지 계속해서 국회 논의에 등장한다. 전체 31번의 「해양기본법」 관련 발언 중 반수 이상은 공명당 의원에 의한 제안이었다.⁸⁴

공명당은 계속해서 「해양개발기본법」의 필요성을 주장해 왔으나, 여당이나 정부를 움직일 수 없었다. 결국 공명당은 1984년 4월의 제101회 국회에 스스로 「해양개발기본법안」과 「해양개발위원회설치법안」을 제출하게 되었다. 이때 제출된 「해양개발기본법안」은 건설성의 구상에서는 찾을 수 없었던 ‘국제적 협력’이나 ‘연구체제의 강화’ 등을 포함한 것이었다(부록3). 건설성의 구상과 공명당 제출법안을 비교하면 공명당 제출법안이 현재의 「해양기본법」에 보다 더 가깝다고 할 수 있다.

그러나 동 법안은 1989년의 제116회 국회까지 ‘계속 심의’ 처리되어 구체적인 논의를 겪지 않은 채 ‘심의 미료(審議未了)’로 결국 폐기되었다. ‘55년 체제’의 붕괴 전, 아직 자민당이 여당으로서 압도적으로 의석을 확보하고 있던 시기다. 몇 되지 않는 국회 질의 중에서도 정부는 비적극적인 태도를 보여, ‘아직 논의가 성숙되지 않았다’는 답변을 계속했다.⁸⁵ 「해양개발기본법」의 필요성은 1960년대부터 계속해서 주장되어 왔음에도 불구하고, 첫 언급으로부터 20년이 지난 이 단계에서도 정부는 ‘아직 논의가 성숙되지

⁸⁴ 발언자 별로 봤을 때 총 18명이 「해양기본법」 또한 「해양개발기본법」의 필요성에 대해 언급하였으며, 그 중에는 공명당 및 사회당 의원이 각각 7명씩, 학자 2명이 포함된다.

⁸⁵ 예를 들어 1988년 제112회 국회에서 공명당이 제출한 「해양개발기본법안」에 대해 정 부건해를 구하는 질문이 나왔으나, 과학기술청의 담당국장은 “향후 그러한 해양개발을 어떠한 법체계 밑에서 추진하는지에 대해서는...국내적으로도 항만으로부터 수산업까지 이루는 여러 가지 복잡한 기존의 구조도 있으며...조금 더 공부가 필요할 것이다”고 회답하는 데 그쳤다(제112회 국회 중의원 과학기술위원회 의사록 제3호.).

않았다’는 견해로 일관한 것이다. 정부는 법안 검토에는 좀 더 시간이 필요하다고 하는 답변을 반복하면서 즉각적인 검토에 대해서는 소극적인 반응을 계속해 온 것이다.

공명당의 제출법안이 폐기된 이후 「해양기본법」 관련 정책은 국회에서의 논의조차 끊기게 되었다. 이와 같이 특히 1980년대의 정부는 해양개발 추진이라는 측면에서는 「해양기본법」의 필요성을 인정하면서도 해양행정 일원화, 또는 종합적 추진체제 구축에 대해서는 난색을 보여 왔다.

4. 1990년대-2000년대 초반: 「UN해양법협약」 성립과 일본의 소극적 대응

1994년의 「UN해양법협약」 발효에 따라 각국은 12해리 영해와 200해리 EEZ를 보유하게 되었다.⁸⁶ 이에 따라 넓어진 관할 해역을 전략적으로 관리·활용하는 것의 중요성이 세계적으로 높아졌다. 일본은 이 협약에 1996년에 비준하였다. 「UN해양법협약」 비준은 2000년대 이후 NGO가 「해양기본법」 제정의 필요성을 주장하게 된 시대적 배경이라고 할 수 있다.

「UN해양법협약」 전문(前文)은 “해양의 여러 문제가 서로 밀접하게 관련되어 있으며 전체로서 고려되어야 할 필요성이 있음을 인식”하고 있다. 즉, 여러 분야에 걸친 해양관련 정책을 포괄적으로, 일관된 정책으로서 추진하는 것의 중요성을 국제법이 명시한 것이다. 실제로 「UN해양법협약」 발효 후 세계의 주요 국가들은 종합적 해양정책을 수립하여, 전략적인 해양정책 추진을 위한 기반을 정비했다.

그러나, 일본 정부는 종래의 부처이기주의적인 기능별 관리를 유지하였으며, 자유로운 공해 이용으로부터 종합적 관리로의 정책 전환을 추진하지

⁸⁶ 「UN해양법협약」이전의 국제적인 해양법인 「1958년 해양법4협약」(「영해 및 접속수역에 관한 협약」 「공해에 관한 협약」 「어업 및 공해생물자원보존에 관한 협약」 「대륙붕에 관한 협약」)은 구체적인 영해의 폭을 규정하지 않았다(外務省(작성일 불명), “国連海洋法条約と日本”, p. 2).

않았다.⁸⁷ 협약 비준 시기에 발을 맞추어 실시된 법 정비는 1996년의 「영해법」 개정 및 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」, 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」의 제정이다. 그러나, 특히 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」은 단지 4조로 구성된 간소한 것이었다.⁸⁸ 이와 같이 이 시기의 일본 해양정책은 정말로 필요 최저한의 정비를 실시한 것에 지나지 않았다고 할 수 있다.

해양정책의 구체적인 추진으로서는 2001년의 「수산기본법」 제정, 그리고 2002년의 「어항법」 개정을 예로 들 수 있다. 2000년대에 들어가서 수산 관련 정책에 관해서는 법제도의 정비가 추진된 것은 평가할 수 있으나, 결국 일본의 해양정책은 부처 단위에서만 추진되어 온 것이다.⁸⁹

오히려, 부처 간의 벽을 넘은 포괄적 해양정책 추진체제는 이 시기에 종전보다 후퇴한 측면조차 있다. 2001년에 실시된 중앙성청 개혁의 일환으로 과학기술이나 학술에 관련된 6심의회가 정리·통합되었다.⁹⁰ 이에 따라 그 때까지 ‘내각총리대신의 자문기관’으로써 해양개발정책을 검토해 온 해양개발심의회는 ‘문부과학대신’의 ‘자문기관’의 ‘분과회’로 격하되었다. 일본 정부는 합리화를 추구한 나머지 해양정책의 강화라는 세계적 흐름에 역행해 버린 것이다.

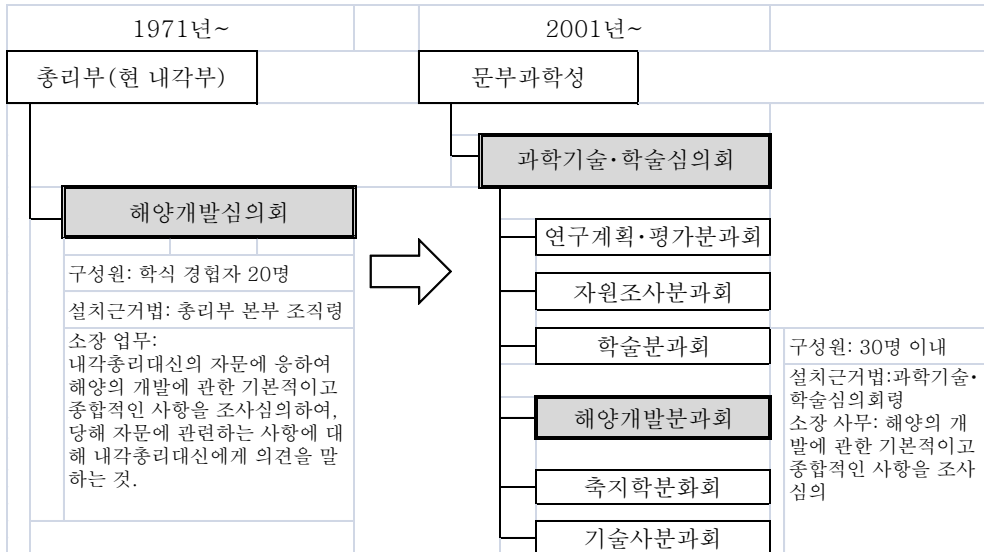
⁸⁷ 일본은 외국에 비해 「UN해양법협약」 이후의 대응도 늦었지만, 협약의 성립과정에서도 소극적인 태도를 보였다. 동 협약이 채택된 제3차 UN해양법회의에는 외무성 이외에도 수산청 간부가 꼭 참가하였다. 이에 따라 일본 정부 대표단은 수산업에 대한 영향을 걱정하여 영해 확대와 EEZ 도입에 대해서 참가국 중에서 가장 소극적인 태도를 취했다고 한다(村田良平(2006), 『海が日本の将来を決める』, 成山堂書店, pp. 45-46.).

⁸⁸ 배타적 경제수역의 설정, 대륙붕의 범위 제시, 국내법의 적용, 조약의 효력에 관한 4항목.

⁸⁹ 국토교통성은 대륙붕연장 신청을 위한 작업을 위해, 2003년 내각관방에 ‘대륙붕조사대책실’을 설치하였다. 이것은 이 시기에 유일하게 부처를 가로지르는 연휴체제가 구축된 케이스라고 할 수 있다. 이와 같이 2003년 이후 대륙붕조사에 관해서는 부처 간의 벽을 넘은 대응이 시작되었다.

⁹⁰ 2001년의 성청개편에 따라 해양개발심의회를 포함한 총121의 심의회가 폐지되어 기능 통합 또는 이관 등을 겪고 72의 심의회 체제가 되었다(1999년4월27일 각의결정 “審議會等の整理合理化に関する基本的計画(심의회 등의 정리합리화에 관한 기본적인 계획)”).

<그림 3.2> 해양정책에 관한 자문기관의 격하⁹¹



제2절 문지기 시기: 1996.7 - 2000

문지기 스위처란, 네트워크의 길목을 장악하여 네트워크에 들어가는 노드를 선별하고 문을 열고 닫는 역할을 하는 스위처다. 이때 네트워크의 문호가 열리는 타이밍도 문지기 스위처의 통제에 따라 결정된다. 문지기 스위처는 이러한 형식적 스위칭에 따라 같은 종류의 노드들에게 물리적 차원의 상호 작동성을 제공하는 역할을 한다.

1. 해양정책에 대한 관심환기와 일본재단

제1절에서 보았듯이 1960년대부터 1980년대까지의 일본에는 해양개발에 중심을 두면서도 부처를 아우르는 해양정책 추진을 시도하는 행위자들이 존재했다. 1980년대까지 적어도 3번은 「해양개발기본법」의 제정이 공

⁹¹ 文部科学省 HP <http://www.mext.go.jp/>를 참고로 작성.

식적으로 제안되었다. 그러나, 해양문제는 관련 부처가 많아서 부처이기주의적 대응에 빠지기 쉽다. 이 점이 일본의 해양정책의 전략적 발전을 방해해 왔다고 할 수 있다. 과거의 제안들은 다 중앙부처의 반대나 정부의 소극적 반응에 인해 어느새 논의가 끊기게 되어 버린 것이다.

일본은 1996년 6월에 「UN해양법협약」을 비준하여, 동 협약은 비준으로부터 한달 후인 1996년 7월에 일본 국내에서도 효력을 가지게 되었다. 이를 계기로 해양정책의 중요성을 국민에게 주지시키기 위한 활동을 본격적으로 시작한 것이 바로 ‘공익재단법인 일본재단(Nippon Foundation)’이었다.⁹² 일본재단이란, ‘사회복지·교육·문화 등의 활동’, ‘해양이나 선박에 관련된 활동’ ‘해외에서의 인도 주의적 활동이나 인재육성’의 세 분야를 중심으로 활동하는 공익재단법인이다.⁹³ 일본재단은 1962년에 설립된 ‘재단법인 일본선박진흥회’를 그 기원으로 하는 NGO이기 때문에 중앙부처 중에서는 국토교통성과의 관계성이 강하다고 할 수 있다.⁹⁴

일본재단은 단체 설립 당시부터 해양문제에 대한 독자의 활동을 실시해 왔다. 특히 「UN해양법협약」 발효 이후 동 재단은 “세계가 해양의 종합적 관리를 국가 중요정책으로서 취급하여 대응하고 있는 것에 비해, …일본은 …그러한 세계의 동향에 무관심”하고 “행정도 교육·연구도 부처이기주의적 대응을 계속하고 있는 것”에 위기감을 가지게 되었다.⁹⁵ 이에 따라 일본재

⁹² 일본재단은 공익재단법인(NGO)이지만, 정부관계기관인 독립재단법인 국제교류기금(Japan Foundation)과 영어 명칭이 유사하기 때문에 혼동하지 않도록 주의가 필요하다.

⁹³ 일본재단이 실시하는 조성(助成)사업은 연간 196.12억엔(2012년)이며, 국내최대의 조성재단이다. 2002년에는 UN경제사회이사회의 협의자격인 로스타 자격(Roster Consultative Status)을 취득하여 세계해사대학, UN법무부 해양문제해양법과 등에 대한 장학금 프로그램을 실시함과 함께, 2008년에는 민간단체로서 세계 최초로 ASEAN과의 포괄업무제휴를 체결하는 등, 국제기관과의 관계구축도 강력하다.

⁹⁴ 재단법인 일본선박진흥회의 초대 회장은 笹川良一(사사카와 료이치)전 국회의원. 현재 회장은 사사카와의 셋째 아들인 笹川陽平(사사카와 요헤이). 모토보트경주법 제 44조에 따라 국토교통대신이 ‘선박 등 진흥기관’을 전국에서 1단체만 지정할 수 있으며, 일본재단은 그 ‘선박 등 진흥기관’으로서 지방자치단체가 운영하는 모토보트 경주의 매상의 2.5%를 교부금으로서 받아 국내외의 공익사업실시단체에 대한 사업 지원을 실시하고 있으며, 사업활동수입의 약 71%(2012년도)가 교부금에 따른 수입이다(CANPAN FIELDS HP <http://fields.canpan.info/organization/detail/1943894731>).

⁹⁵ 日本財団 HP, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書’ <http://>

단은 1990년대 후반부터 「해양기본법」 제정이나 종합적 해양정책 추진을 위한 행정조직의 정비 방안에 대해 구체적인 검토를 시작했다.

구체적인 정책제언 활동에 앞서서 일본재단은 우선 해양의 실정과 중요 과제를 국민에게 널리 문제 제기하기 위해 2000명 규모의 ‘국제 해양 심포지엄’을 개최하였다. 이 심포지엄에는 국내외의 연구자들이 초빙되어, 이에 더불어 일반 참가자들도 적극적으로 모집되었다. 국제 해양 심포지엄은 1996년부터 1999년까지 매년 개최되어, 해양에 관한 전세계적 과제의 해결을 위해 일본이 무엇을 할 수 있는지가 매년의 공통주제가 되었다.⁹⁶

전 4회의 심포지엄을 통해, ‘해상교통의 중요성’, ‘해양환경 보전’, ‘해양자원 개발’ 등 여러 분야의 해양정책이 구체적 의제로 설정되었다. 심포지엄의 개최라는 ‘형식적’ 스위칭에 따라 폭 넓은 행위자들이 해양정책에 접근할 수 있게 되었다. 해양정책은 그 때까지 전문가나 정부관계자 등 좁은 범위의 행위자 간에서만 논의되어 왔다. 일본재단은 일반시민이나 다른 민간행위자 등 그 때까지 해양정책의 논의에 접근할 기회가 없었던 사람들에게 해양정책을 둘러싼 네트워크의 문호를 열었다. 즉, 이 시기의 일본재단은 다른 노드들이 그 네트워크에 참가하기 위해 문을 열어주는 ‘문지기’ 스 위치 역할을 했다고 볼 수 있다.

2. 해양관리연구회의 발족과 연구활동

일본재단은 종합적인 해양정책의 방안에 대해 구체적 검토작업을 2000년부터 시작하였다. 본격적 검토 작업을 위해 일본재단은 다른 NGO와 학자들을 초래하여 ‘해양관리연구회’를 발족시켰다. 이 연구회를 거점으로 일본재단은 「해양기본법」의 방향성에 관한 구체적 검토와 검토에 필요한 기초적 연구를 시작했다.

해양관리연구회 설립을 추진한 인물은 일본재단의 데라시마 히로시(寺

p://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00889/mokuji.htm

⁹⁶ 日本財団 HP, ‘日本財団40年のあゆみ’ <http://nippon.zaidan.info/kinenkan/history40/>

島紘士) 상무이사(당시)였다. 데라시마는 구 운수성의 관료출신이며, 운수성 시대 해양정책을 중심으로 업무에 종사한 경험을 가진다. 운수성 퇴직 후 일본재단에 합류한 데라시마는 민간의 입장에서 해양정책의 국제회의 등에 참가하게 되었다. 여기에서 데라시마는 일본 정부나 대학 관계자들이 회의에 적극적으로 참석하지 않는 현실을 깨닫게 되었다. 이러한 경험을 통해 데라시마 및 일본재단은 대응이 늦은 일본의 해양정책에 문제의식을 가지게 되었다고 한다.⁹⁷

해양관리연구회는 국제법과 해양 관련법의 국내 권위인 구리바야시 타다오(栗林忠男) 케이오(慶應)대학 명예교수를 위원장으로, 법학, 환경과학, 국토기술, 국제사회과학, 수산자원, 해상경찰학 등 여러 분야의 전문가들과 관련 NGO들로 구성되었다.⁹⁸

이 연구회는 1년에 8번 정도 모임이 개최되어, 매년 구체적인 주제가 설정되었다. 이에 연구회 참가자인 각 분야의 전문가들한테서 의견을 모았다. 구체적으로는 해양의 지속 가능한 개발, 해양환경의 보전, 각국의 대응, 바다에 관련된 교육, 계발(啓発)등이다. 이러한 과제의 검토를 통해 해양관리연구회는 일본 해양정책의 올바른 방안을 검토해 갔다.⁹⁹

일본재단은 「UN해양법협약」 발효 이후 심포지엄 개최 등을 통해 해양정책의 중요성을 폭 넓은 행위자들에게 주지시키는 활동을 실시한 후, 자신이 참가자를 선별하여 ‘해양관리연구회’를 만들었다. 원래 해양정책의 연구활동이나 민간의 입장으로 지견을 가진 행위자들을 일본재단이 자신의 선별권한으로 모았다. 이를 통해 그때까지 개별적으로 활동하고 있던 해양정책의 전문가들이 같이 검토작업을 수행할 수 있게 되었다. 일본재단은 이 시기에도 역시 형식적 스위칭에 따라 같은 종류의 노드 간에 물리적 상호 작용성을 제공하는 ‘문지기’ 스위치 역할을 했다고 볼 수 있다.

⁹⁷ 佐藤勝昭研究室(2011), “海洋施策研究財団常務理事 寺島紘士氏に聞く一わが国の海洋政策の現状と今後一”, pp. 1-3.

⁹⁸ 구체적인 멤버에 대해서는 표4.5를 참조.

⁹⁹ 日本財団 HP, ‘総合的海洋管理に関する調査研究等’ https://nippon.zaidan.info/jigyo/2000/0000038265/jigyo_info.html

제3절 중개인 시기: 2001.11-2002.3

중개인 스위처는 내용적 스위칭에 따라 같은 종류의 노드나 네트워크 간에 상호 작동성을 제공한다. 내용적 스위칭이란 정보의 수집이나 편집 등을 의미한다. 중개인은 이러한 내용적 스위칭에 따라 같은 종류의 노드와 노드를 연결한다. 문지기 스위처가 네트워크의 길목에 위치하여 물리적 작동성을 제공하는 것에 비해, 중개인 스위처는 네트워크 상의 노드와 노드의 연결부분에 위치한다. 중개인 스위처는 내용 변화를 수반하는 스위칭을 통해 노드 간에 상호 작동성을 제공한다.

1. 내용적 스위칭(1): 대규모 설문조사의 실시

해양관리연구회는 2001년쯤에 위원장인 구리바야시 교수의 제안에 따라 그때까지의 논의를 정책제언으로서 공표할 생각을 공식적으로 굳혔다.¹⁰⁰ 여기서 일본재단은 해양관리연구회가 정리한 정책안을 언론에 발표하기 전에 그 정책안에 대한 설문조사를 실시했다. 이 설문조사를 통해 일본재단은 다른 행위자들의 반응을 구함과 함께, 그 내용을 폭 넓은 행위자들에게 주지시키려고 했다.

설문조사는 2001년 11월부터 2002년 1월까지 학자, NGO, 중앙부처, 연구기관, 지방자치체, 산업계, 국회의원, 보도기관, 민간싱크 탱크 등 폭 넓은 행위자 434명을 대상으로 실시되었다.¹⁰¹ 또한 당시 문부과학대신에 따른 해양정책에 관한 자문에 대해 답신 작성 작업중이었던 과학기술·학술심의회 개발분과회의 멤버들도 설문조사의 대상이 되었다.

¹⁰⁰ 寺島紘士 BLOG, ‘「21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言」に思う」
<http://blog.canpan.info/terashima/archive/1004>

¹⁰¹ 434명의 연구자, 정책·행정담당자, 민간해양관계자, 미디어관계자 등을 대상으로 설문조사를 실시하여, NGO 30단체 이상, 민간기업 30사 이상, 미디어, 국토교통성, 외무성, 수산청, 해상보안청, 기상청, 내각부, 국립연구소 등 총 178명에서 회답을 얻었다.

설문조사는 해양관리연구회가 작성한 정책제안 5항목에 관해 객관식과 자유기술식으로 회답하는 형식의 설문지 20개 준비되었다. 최종적으로 대상자에게 송부된 설문지는 설문조사로서는 이례적인 전 18페이지에 미쳤다. 여기서 일본재단은 잠정적 정책안과 일본 해양정책의 현상분석, 세계 각국의 해양정책 분석자료, 세계의 EEZ 면적 비교표, 해양관련 법제·체제도 등 10개의 자료를 설문지에 첨부하였다. 제언 내용에 대한 설문조사 참가자의 이해 촉진뿐만 아니라 정책제언의 배경에 대한 이해도 넓히기 위해서다. 일본재단은 정책제언의 내용만 아니라 근거에 있는 문제의식까지 조사 참가자들과 공유함으로써 향후 해양정책에 관한 논의가 계속적으로 발전될 것을 목표로 했다.¹⁰²

즉, 일본재단은 해양관리연구회가 작성한 제언을 설문조사로서 재구축하여, 조사 참가자의 이해를 깊이기 위한 참고자료를 같이 준비하였다. 이러한 내용의 스위칭을 통해 정책제언의 내용만 아니라 지금 왜 지금 종합적 해양정책이 필요한지의 근본적인 인식에 대해서도 조사 참가자의 이해를 얻으려고 한 것이다.

설문조사의 주된 결과를 살펴보면, 우선 해양관리의 이념과 정책 대강을 명확하게 표명할 필요성에 대해서는 필요하다는 회답이 96.6%에 이르렀다(부록4). 이에 따라 제언의 근본적 목적 부분에 대해서 거의 모든 행위자가 찬성하고 있다는 것이 밝혀졌다. 또한, 구체적 방법에 대해서는 「해양기본법」 제정이 필요하다고 한 회답이 회답해당자의 약 66%에 이르렀다. 종합적 해양정책 실시기관으로서 행정조직을 신설하는 것에 대해서는 64.5%가 찬성하였으나, 중앙부처 공무원들의 응답은 46.7%가 ‘현행조직’으로 대응해야 한다는 것이었다. 새로운 행정조직의 설치 등의 변혁에 대해서는 공무원들의 부정적 자세가 보였다.

이와 같이 이 설문조사를 통해 일본재단은 해양 관련 사업에 종사하는 산, 관, 학의 수요를 보다 정확히 파악할 수 있었다. 또한 해양관리연구회가 만든 제언에 찬성하는 의견이 많다는 것이 숫자로 나타났다.

¹⁰² 日本財団 HP, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書’(URL는 앞에 게재.)

한편, 이 시점에서 일본재단의 정책제언에 대한 정치적 반응은 썩 좋지 않았다. 이 설문조사는 해양의원연명에 가입된 국회의원 38명도 대상으로 실시되었으나, 정치인에 의한 회답은 0건이었다. 국회의원 중에서도 특히 해양정책에 관심을 가진 그룹조차 일본재단의 제언활동에는 관심을 보이지 않았다는 것이다. 이에 대해, 일본재단은 “해양을 국가의 중요정책과제의 하나로 지정하기 위해서는 국회의원의 참가가 향후의 과제다. …앞으로 해양문제에 관한 보도가 많아지는 것”을 원한다며 설문조사 보고서를 마무리했다.¹⁰³

이와 같이 설문조사의 실시를 통해 정치인과 미디어의 해양정책 혹은 일본재단의 정책제언 활동에 관심을 가지고 있지 않다는 것이 명확해졌다. 이러한 경험을 통해 일본재단은 먼저 정치인과 미디어의 해양정책에 대한 관심을 얻는 것이 「해양기본법」 제정 실현을 위해 반드시 극복해야 하는 과제라는 것을 인식했다.

2. 내용적 스위칭(2): 일본재단 정책제언 발표

2002년 3월 15일 해양관리연구회에서의 연구활동과 설문조사 등의 활동을 거친 뒤, 일본재단은 정책제언 「해양과 일본 21세기의 일본 해양정책에 관한 제언」을 언론에 발표했다.

이것은 「UN해양법협약」 국내 발효 이후 처음으로 「해양기본법」의 제정 및 종합적 해양정책의 추진체제 구축 등을 제언한 것이었다. 또한 향후 실제로 정치인을 움직이게 한 OPRF의 정책제언 「해양과 일본: 21세기의 해양정책에 대한 제언」은 이 일본재단 제언을 토대로 작성된 것이기도 한다.

¹⁰³ 日本財団 HP, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書’(URL는 앞에 게재.)

<표 3.1> 일본재단의 정책제언 개요¹⁰⁴

「해양과 일본 21세기의 일본 해양정책에 관한 제언」	
주된 제언내용	
1. 종합적인 해양정책의 책정	
1-1. 해양관리의 기본이념의 명시	
1-2. 해양기본법의 제정	
2. 해양정책책정 및 실행을 위한 행정기구의 정비	
2-1. 해양관계각료회의, 해양담당대신, 해양정책통괄실(가칭), 해양관계성청연락조정회의의 설치	
2-2. 내각총리대신의 자문기관의 설치	
3. 종합적 연안역 관리의 법제정비	
4. 수산자원의 합리적인 관리, 어업과 다른 해양이용과의 조정	
5. 페타적 경제수역(EEZ) 및 대륙붕의 종합적 관리의 구현화	
6. 해양에 관한 청소년 및 학제적 교육·연구의 충실	

이 제언은 설문조사의 결과를 고려하여 다시 해양관리연구회에서의 논의를 겪고 집필된 것이다. 구체적으로는 EEZ·대륙붕의 종합적 관리에 관한 기술이 독립된 항목으로 수정되어, 최종적으로 발표된 제언은 모두 해서 6항목, 소 항목까지 포함하면 합계 23항목으로 정리되었다.¹⁰⁵ 또한, 일본재단은 설문조사의 분석결과를 보고서로서 정리하여 제언과 함께 전달하였다. 보고서 첨부에 따라 일본재단의 정책제언 내용에 찬성하는 의견이 많다는 것을 양적으로 나타나게 되었다. 이와 같이 정책제언에 대한 설문조사를 미리 실시한 것으로 인한 수확은 ①제언 내용의 사전 주지, ②제언의 수정 재료, 그리고 ③제언의 타당성을 설명하는 뒷받침이라는 세 가지가 있었다고 평가할 수 있다.

¹⁰⁴ 日本財団 HP, ‘海洋と日本 21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言’ <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00888/>

¹⁰⁵ 설문조사는 제언내용의 주지를 최대 목적으로 실시된 것이므로, 설문조사 결과의 최대공약수와 반드시 일치하지 않은 부분도 있다(日本財団HP, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書’ URL는 앞에 게재.).

일본재단은 제언에 대한 설문조사라는 내용적 스위칭을 통해 제언내용을 주변 행위자들 간에 주지시켰다. 또한 이들을 설문조사의 결과를 제언내용에 반영시키거나 설문조사의 분석결과를 제언에 첨부함으로써 제언의 설득력을 보완시켰다. 즉, 일본재단의 정책제언은 두 번의 내용적 스위칭을 겪은 것이다. 이러한 노력의 결과 폭 넓은 행위자를 대상으로 제언에 대한 이해와 공감을 불러일으킬 수 있었다.

3. 동종 스위칭: 다른 비공식행위자로의 확산

사실 일본재단은 상기 정책제언을 언론에 발표했을 뿐만 아니라 후쿠다 야스오(福田康夫) 관방장관(당시)에게도 직접 전달하였다. 그러나 당시에는 매우 차가운 반응밖에 얻을 수 없었으며, 「해양기본법」은 정치적 아젠다가 될 수 없었다.¹⁰⁶ 또한, 이 정책제언은 2002년 3월 15일에 언론에 발표되었으나, 전국 네트워크의 신문사 중에 이 제언에 관해 보도한 주요 신문사는 한 군데도 없었다.¹⁰⁷ 즉, 여기서도 미디어의 관심이 낮다는 점이 여실히 드러나고 있다. 한편, 제언에 대한 설문조사 실시나 정책제언에의 조사결과 반영이라는 내용적 스위칭에 따라 「해양기본법」이나 종합적 해양정책의 중요성에 대한 인식이 비공식행위자에게 널리 보급되었다.

다음 표 3.2는 2000년 이후의 주요한 해양관련 제언의 개요를 제시한 것이다. 2000년 이후 일본재단의 제언발표 이전에도 해양에 관한 제언은 있었으나, 내용을 보면 일본재단의 제언과 근본적인 성격이 다른 것을 알 수 있다.

¹⁰⁶ “海洋基本法が来月施行——海守る責務 県民にも”(静岡新聞 2007.6.24). 이에 따르면, “당초 정치인 등의 해양기본법제정에 대한 관심을 낮았다. ‘아, 그래요.’ 2002년 정책제언을 정부에 제출했을 때 그것을 받은 후쿠다 야스오 관방장관(당시)의 반응은 놀랄 정도로 차가워, 정치 목표가 되지 않았다”고 한다.

¹⁰⁷ 조사수단: 유료데이터베이스 [G-Search](<http://db.g-search.or.jp/>)

조사기간: 2002년2월-6월, 검색어: ‘日本財団’ & ‘提言’

대상매체: 전국시4사(아사히, 산케이, 요미우리, 마이니치)

<표 3.2> 2000년 이후의 해양관련 제언¹⁰⁸

연월	발표 단체	제언명
		주요 제언내용
2000.6	일본경제단체 연합회 (경제단체)	21세기의 해양 그랜드 디자인 <ul style="list-style-type: none"> •해양개발산업을 국가의 중요산업으로서의 추진 •EEZ의 개발, 이용, 보전의 계획 •해양개발을 위한 해역별 조사·자원개발기지네트워크 구축
2000.12	일본연안연구학회 (NGO)	일본연안연구학회 2000년 어필 <ul style="list-style-type: none"> •연안역 종합관리법의 제정 •연안역의 관리방안(관리구역, 주체, 수단, 대상, 절차 등)
2002.3	일본재단 (NGO)	해양과 일본 21세기의 일본 해양정책에 관한 제언 <ul style="list-style-type: none"> •해양기본법 제정, •해양관리의 기본이념의 제정 •해양정책의 종합적 검토, 책정을 위한 행정기구정비 •종합적연안역 관리의 법정비, •수산자원의 합리적 관리 •EEZ·대륙붕의 종합적 관리, •해양에 관한 연구/교육의 추진
2002.8	과학기술·학술 심의회 해양개 발분과회 (자문회의)	장기적 전망에 선 해양개발의 기본적 구상 및 추진방안에 대해서 <ul style="list-style-type: none"> •해양정책의 지침(보전/이용/연구, 국제적 시야, 종합적·부처횡단적 정책) •해양정책의 기본 이념(해양보전, 해양이용, 해양연구) •해양정책의 추진방안 향후10년간의 해양정책 •해양의 보전, 이용, 연구, 해양정책전체의 기반정비
2003.5	해양산업연구회 (NGO)	200해리수역의 해양관리네트워크 구축에 관한 제언 <ul style="list-style-type: none"> •포괄적 해양관리를 위한 관계기관의 네트워크 형성 •해양관리기본계획 ·종합적 해양정책수립 •EEZ·대륙붕의 최종요과제화 등
2005.7	일본학술회의 해양과학연구 연락위원회 (학계)	해양에 관한 관련 학술의 통합적 추진의 필요성 -포괄적 해양정책에 관한 제언- <ul style="list-style-type: none"> •해양기본법 및 포괄적 해양정책의 책정 •포괄적 해양정책의 심의기관의 설립(내각부 산하) •연구, 개발의 추진 등 11의 검토과제
2005.11	해양정책 연구재단 (NGO)	해양과 일본: 21세기의 해양정책에 대한 제언 <ul style="list-style-type: none"> •해양정책대강의 책정 •해양기본법의 제정 •해양관계각료회의, 해양담당대신 설립, 해양정책추진실, 해양관계성 정연락 회의, 해양자문회의 설치 •구체적 시책(EEZ, 안전보장, 환경, 자원개발, 연안 관리, 방재, 해양 정보, 연구·교육 등 8분야)

¹⁰⁸ 日本経済団体連合会 HP <https://www.keidanren.or.jp/>, 日本沿岸域学会 HP <http://www.jaczs.com/>, 文部科学省 HP <http://www.mext.go.jp/>, 海洋産業研究会 HP <http://www.rioe.or.jp/>, 日本学術会議 HP <http://www.scj.go.jp/>, OPRF HP <https://www.sof.or.jp/jp/index.php> 를 참조하여 정리.

우선, 일본 최대의 경제단체인 일본경제단체연합회(이후 ‘경단련’)은 해양산업을 국가의 중요 산업정책에 설정하는 것, 그리고 EEZ 개발을 위한 해양개발 기지를 전국에 설치하는 것을 제안했다. 또한 일본 연안역학회는 연안역의 관리범위와 관리 주체 등 연안역 관리의 수법을 규정하는 「연안역 종합관리법」 제정을 제안했다. 이와 같이 상기 두 가지 제언은 정부의 해양정책 추진 태도와 같이 분야 한정적인 것이었다고 할 수 있다. 이들 제언이 「국가산업기술전략」이나 「21세기 국토의 그랜드 디자인」 등 정부가 발표한 정책 등에 대한 대안으로서 검토된 것이었다.^{109, 110} 이에 따라 정책제언의 내용도 분야 한정적인 성격을 가지게 되었다고 할 수 있다.¹¹¹

이에 비해 일본재단의 제언은 어느 특정 정부정책에 대한 대안이 아니다. 「UN해양법협약」 발효 이후 정부의 소극적 대응에 위기감을 느낀 일본재단은 다른 비공식행위자들과 연구회를 구성하여 「해양기본법」 제정을 주장하는 정책제언을 만들었다. 다시 말해, 일본재단은 “무(無)부터 유(有)를 창조하고자 한” 것이다.¹¹² 일본재단의 제언은 「UN해양법협약」 이후의 새로운 해양 질서에서 일본이 어떠한 태도로 해양정책을 추진해야 하는가라는 비전을 제시하였다. 이러한 관점에서 앞의 두 제언과 일본재단의 제언은 내용뿐만 아니라 가지고 있는 비전이 다르다고 할 수 있다.

표 3.2에 정리한 바와 같이, 일본재단의 제언 발표 이후 「해양기본법」 제정이나 종합적 해양정책 추진을 제창하는 정책제안이 잇따라 발표되었다. 또한, 당시 일본재단은 해양개발분과회의의 멤버가 아니었음에도 불구하

¹⁰⁹ 「국가산업기술전략」은 산업계, 학자, 정부가 ‘동등한 입장’에서 참가하는 회의체인 ‘국가 산업전략 검토회’가 2000년 3월에 수립한 산업 정책이다. 해양에 관해서는 ‘에너지’, ‘식량’, ‘조선업’의 3분야의 일부에 포함된 정도며, 해양 전체에 대한 전략이 되지는 않았다.

¹¹⁰ 1998년에 각의결정된 국토 종합개발 계획이며, 「국토종합개발법」에 의거한 중기적 개발목표이다.

¹¹¹ 경단련은 1968년부터 ‘해양개발간담회’를 조직하여 해양개발의 촉진에 대한 검토를 실시해 왔다. 2000년에 발표된 제언은 「국가산업기술전략」에서 해양 관련 정책이 다른 정책의 일부로서 취급된 것에 불만을 가진 ‘해양개발위원회’가 작성했다. 橋口寛信(2000), “経団連意見書「21世紀の海洋のグランドデザイン」について”, *Ship and Ocean Newsletter*, 제1호.

¹¹² 寺島紘士BLOG, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言」に思う’ (URL는 위의 게재.)

고 일본재단의 제언은 해양개발분과회의 답신 심의과정에서 논의 근거로서 많이 사용되었다고 한다.¹¹³

이 시기에는 공식행위자를 대상으로 한 일본재단의 이중 스위칭은 실패하였다. 그러나 일본재단과 일본재단이 만든 해양관리연구회의 정책제언은 내용적 스위칭을 겪고 비공식행위자들 간에 확산되었다. 그 결과 일본재단의 제언과 이념을 공유하는 비공식행위자의 정책제언이 잇따라 발표되는 현상이 일어났다. 일본재단의 중개인 스위치 역할에 따라 「해양기본법」의 중요성이 비공식행위자 간에 확산되어 동 기본법을 둘러싼 이슈 네트워크가 확대된 것이다.

제4절 소결

1960년대부터 해양개발에 대한 공식행위자의 관심이 증가하면서 처음에는 해양자원 개발에 중점을 둔 제안이 국회에서 나타나기 시작했다. 이와 같이 2002년에 일본재단이 정책제언을 발표할 이전에도 부처 단위, 또한 정당 단위로는 해양정책의 기본법 제정을 제창하는 행위자가 존재했다.

그러나, 건설성이 「해양개발기본법」의 구상을 발표하면 수산청이나 운수성 등 다른 해양관련 부처가 반대하여, 총리대신의 자문기관이 기본법 제정을 제안했을 때도 실현에는 이르지 않았다. 이러한 상황을 타개하기 위해, 야당인 공명당은 실제로 법안을 제출했다. 공명당을 비롯한 야당 의원들은 국회 질의에서도 계속해서 종합적 해양정책의 필요성을 주장했다. 그럼에도 불구하고 정부 측은 이러한 제안에 대해 적극적 반응을 보이지 않았다. 공명당의 제출법안은 결국 ‘심의미료’로 폐기되었으며, 이후 당분간 종합적 해양정책에 관한 논의는 국회에서도 사라지게 되었다.

이와 같이 「UN해양법협약」 비준 이전의 일본에서는 해양정책에 관한 기본법을 제정할 기회가 몇 번 있었다. 그럼에도 불구하고 그러한 논의는

¹¹³ 中原裕幸(2004), “わが国の海洋政策に関する一試案”, *Ship and Ocean Newsletter*, 제 96호.

칸막이 행정에 따른 부처이기주의 태도를 배경으로 실패로 끝났다. 즉, 관료들의 기득권 다툼이나 부처이기주의적 사고방식이 해양행정의 일원화나 종합적 해양정책의 추진을 방해해 온 것이다. 이와 같이 복수 부처의 이해관계가 교착하는 「해양기본법」은 한 부처나 야당의 제안으로는 제정이 어려운 안건이었다.

일본은 「UN해양법협약」 비준 이후에도 종합적 해양정책의 추진에는 소극적 태도를 계속했다. 이러한 소극적 태도에 문제 의식을 제기한 것이 일본재단이라는 한 NGO였다. 일본재단은 「UN해양법협약」 발효 이후 바람직한 해양정책을 모색하여 우선 해양정책의 중요성을 국민에게 널리 전달하기 위한 활동을 시작했다. 심포지엄의 개최는 종래는 특정 행위자 간에서만 논의되어 온 해양정책을 일반시민이나 학자, 다른 NGO들도 쉽게 접근할 수 있게 만들었다. 심포지엄을 통해 보다 많은 행위자들이 해양정책의 중요성을 알게 되었다. 이에 따라 비공식행위자들은 앞으로 해양정책에 관심을 가지고 정책 네트워크에 참가할 수 있는 기회를 얻었다.

한편, 일본재단은 개방성이 높은 이슈 네트워크의 문호를 열었을 뿐만 아니라 좀 더 집약되어 폐쇄된 네트워크로서 해양관리연구회를 발족시켰다. 일본재단은 해양관련의 학자나 NGO들을 초래하여 이들이 같이 「해양기본법」의 방향성을 논의할 수 있는 ‘물리적 작동성’을 제공하였다. 즉, 이 시기의 일본재단은 네트워크 상의 ‘문지기’ 역할을 했다고 볼 수 있다.

2001년쯤에는 연구회에서의 검토가 진행되어, 일본재단은 검토한 내용을 정책제언으로서 공표하기로 했다. 이때 일본재단은 제언 내용과 제언의 배경에 있는 국제적 동향 등을 주변 행위자들에게 널리 주지시키기 위해 ‘내용적 스위칭’을 실시했다. 우선 정책제언의 기자회견에 앞서서 일본재단은 제언에 대한 대규모 설문조사를 실시했다. 이 설문조사 자체에도 내용적 스위칭이 실시되어, ‘왜 지금 새로운 해양정책이 필요한지’를 설명하는 참고자료가 첨부되었다. 일본재단은 이러한 내용적 스위칭을 통해 정책제언의 배경에 대한 이해까지 얻을 수 있도록 노력했다. 이에 따라 제언 내용은 다른 비공식행위자 간에 확산되어, 일본재단의 제언에 찬성하는 소리가 많다는 것이 설문조사의 결과에도 나타났다.

또한, 일본재단은 설문조사의 결과에 의거하여 제언 내용을 수정하거나, 설문조사의 분석결과를 제언에 첨부했다. 즉 여기서 다시 내영적 스위칭이 일어난 것이다. 특히 설문조사의 분석결과와 첨부에 따라 제언의 설득력이 올라갔다고 할 수 있다. 이러한 수많은 내용적 스위칭의 결과, 일본재단이 주장한 ‘종합적 해양정책’의 중요성은 다른 비공식행위자들의 공감을 얻게 되었다. 이에 따라 2002년 이후 「해양기본법」이나 종합적 해양정책 수립의 필요성을 주장하는 정책제언이 잇따라 발표되었다. 즉, 2001년부터 2002년에 걸친 일본재단의 내용적 스위칭에 따라 그들의 주장이 다른 비공식행위자들의 공감을 얻어 비공식행위자 네트워크 간에 확산된 것이다. 이 시기에서 일본재단이 맡은 네트워크 상의 역할은 내용에 변화를 줌으로써 같은 종류의 노드들을 연결하는 ‘중개인’ 스위치 역할로 볼 수 있다.

한편, 이 시점에서도 일본재단은 공식행위자라는 이중 네트워크와의 연결을 시도했다. 그러나, 설문조사로의 대응으로도 명확해진 바와 같이 당시의 정치인이나 미디어는 일본재단의 제언활동에 무관심했다. 이 시기에는 이중 네트워크와의 연결이 실패로 끝난 것이다. 그러나 이러한 시도에는 중요한 성과가 있다. 「해양기본법」 제정을 실현시키기 위해서는 정치인이나 미디어의 ‘해양문제에 대한 관심’을 얻는 것이 우선과제라는 것이 도출된 점이다. 다시 말해, 정책의 중요성을 설명하기 전에 우선 해양정책이라는 것에 대한 관심을 일으켜야만 무관심 층이 귀를 기울여줄 수 있다는 것을 일본재단은 실감한 것이다. 이러한 과제 도출의 결과 일본재단은 정치인이나 미디어에 대한 접근방법을 전환했다. 다음 단계에서 일본재단은 직접적인 제언활동이 아니라 당시의 국제문제를 바탕으로 한 형식적 스위칭을 실시하게 된다. 일본재단은 이 형식적 스위칭에 따라 정치인이나 미디어의 네트워크와 비공식행위자 네트워크 간의 연결을 시도하는 것이다.

제4장 이중 네트워크 간의 연결과 소통

제3장에서 살펴본 바와 같이 설문조사나 제언발표에 대한 정치인이나 미디어의 반응은 소극적이었다. 이를 문제시한 일본재단은 정치인을 움직이기 위해서는 여론이라는 시대적 요청이 필요하다는 것을 재인식하게 되었다. 일본재단은 이 시기에 일어난 정치적 이슈를 통해 정치인이나 미디어의 해양정책에 대한 관심을 얻으려고 노력을 거듭하였다.

변환기 스위치는 형식적 스위칭을 통해 종류가 다른 네트워크 간의 상호소통을 가능케 하는 역할을 한다. 다시 말해 변환기 스위치의 역할은 네트워크와 네트워크를 기술적으로 연결해주는 것이다. 「해양기본법」을 둘러싼 정책 네트워크 상에서는 제3장에서 형성된 비공식행위자 네트워크를 공식행위자인 정치인이나 미디어의 네트워크와 소통시키는 역할에 해당한다.

제1절 변환기 시기(1): 2003.5-2004.2

1. 형식적 스위칭: 동경에서의 북한 공작선 일반공개

2001년 12월 22일에 일본 규슈(九州) 남서 해역에 북한의 불심선 ‘장어(長漁)3705호’가 출몰했다.¹¹⁴ 이 불심선은 해상보안청의 정선 명령을 무시하여 중국 측으로 도주했다. 도주를 계속한 공작선은 일본 해상보안청과의 총격전을 겪은 후 중국 EEZ내에서 자폭 침몰했다. 해상보안청이 상대 선박의 선체를 향해 위협 사격을 실시한 것은 1948년의 조직 창설 이래 처음으로 일어난 일이다. 정선 명령을 무시한 북한 공작선은 로켓 발사대나 자동소총 등으로 일본 측에 공격, 순시선 3척이 탄환을 맞게 된 일본 해상보안청이 이에 응전하였다. 이러한 흐름으로 해상보안청은 그 역사상

¹¹⁴ 수사의 결과, 약물의 밀수입에 관여한 혐의가 있고, 중국의 어선을 가장한 북한의 선박이라는 결과가 나왔다(山田吉彦(2005), 『日本の国境』, 新潮新書, pp. 35-36.).

처음으로 총격전을 경험하게 된 것이다. 최종적으로는 일본 측의 해상보안관 3명이 부상을 입었으며, 북한 측은 승무원 10명 이상이 사망하였다고 한다.¹¹⁵

사건 종결 후 해저에서 인양된 공작선에 대해서 2003년 3월까지 증거품 분석 등의 수사가 실시되었다. 공작선 자체는 수사 종료 후에 폐기 처리될 예정이었다. 이때 일본재단은 일본을 둘러싼 해양 관련 문제의 실정을 국민에게 널리 알리기 위해 공작선의 일반공개를 기획했다.¹¹⁶ 당시 일본재단 회장 소노 아야코(曽野綾子)는 일본재단의 비용 부담에 의한 공작선 일반공개를 해상보안청 장관에게 직접 제안하였다. 다음 날에는 사사카와 당시 재단 이사장(현 회장)도 해상보안청을 방문하여 공작선의 일반공개를 제안하였다. 이러한 일본재단의 제안에 대해 해상보안청 측이 전시의 허가를 내고 전시에 필요한 협력을 하게 되었다.¹¹⁷

이 때 공작선은 전체가 인양된 규슈(九州) 지방의 남단인 가고시마(鹿児島)현에 보존되어 있었다. 일본재단을 공작선 일반공개가 국민의 눈에 띄기 쉽게 하기 위해 거액의 비용을 들여 가고시마 현에서 동경까지 선박을 운반하였다. 선박은 동경의 중심부에 위치한 관광지인 오다이바(お台場) 지역에 있는 ‘선박 과학관’에서 공개되었으며, 공개 개시부터 많은 방문자가 몰려들었다.

공작선의 일반공개에는 수송비용만 아니라 입장료의 무료화, 공개 기간 중의 자율경비 등 총 1억 300만엔(円)의 비용이 들었다.¹¹⁸ 이 모든 비용

¹¹⁵ Jiji.com HP, ‘北朝鮮工作船～船体の弾痕、証拠品の数々～写真特集’ http://www.jiji.com/jc/d4?p=ksk136&d=d4_museum, 山田吉彦(2005), 앞의 단행본, p. 37.

¹¹⁶ “脅威実感して 奄美沖で沈めた北朝鮮工作船一般公開へ”(Asahi.com 2003.4.28 22:54)

¹¹⁷ 당시의 해상보안청은 일본재단의 공작선 일반공개에 관한 제안에는 좋은 반응을 보여, 공작선의 일반공개는 원활하게 실시되었다(曽野綾子(2005), 『日本財団9年半の日々』, 徳間書店, pp. 55-56.). 또한 일본재단 소노 회장(당식)와 오우기 치카게(扇千景) 국토교통대신(당시)의 대담기록은 공작선 전시 허가를 국토교통성(해상보안청)이 낸 것에 대해 소노 회장이 감사의 마음을 전달하는 장면부터 시작한다(曽野綾子(2003), “不審船にラブレターを 日本海をいかに守るか”, VOICE, pp. 48-57.). 이와 같이 공작선 전시는 정부 측이 NGO에 시킨 것이 아니라 일본재단 측의 자발적 제안을 계기로 실시된 것이라는 것을 확인할 수 있다.

¹¹⁸ 선박과학관은 평소 700엔의 입장료를 징수하고 있으나, 북한 공작선의 전시에 관

을 전액 일본재단이 부담하면서 2003년 5월 31일부터 2004년 2월 15일 까지 북한 공작선의 일반공개가 이루어졌다.¹¹⁹

2. 이중 스위칭: 정치인의 시찰과 미디어의 적극적 보도

북한 공작선이 동경의 중심부에 위치하는 오다이바(お台場)에서 공개된 것도 지리적으로 정치인들의 방문을 쉽게 했다. 전시기간에는 당시 총리이던 고이즈미 준이치로(小泉純一郎)를 비롯, 가와구치 요리코(川口順子) 외 무대신, 아베 신조(安倍晋三) 부관방장관(현 총리대신), 민주당의 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 전 대표, 칸 나오토(菅直人) 대표, 이시하라 신타로(石原慎太郎) 동경도지사 등 유력 정치인들이 잇따라 공작선을 시찰했다.¹²⁰

유력 정치인들의 잇따른 시찰이 언론 보도를, 그리고 언론 보도가 일반 관람객을 부르게 되었다. 여론의 주목 역시 또다른 정치인인의 시찰이나 추가적 보도를 불러 이러한 상승 효과에 따라 북한 공작선의 전시에는 매일 많은 방문객이 쇄도하였다. 하루 평균 1만 명이 공작선 전지를 방문하였으며, 예상 외의 뜨거운 반응으로 인해 공개기간이 5개월이나 연장되었을 정도다.¹²¹ 최종적인 방문객수는 163만 명에 달하였으며, 북한공작선의 일반공개는 사회적으로 큰 이슈가 되었다.

일본재단은 ‘공작선 사건’이라는 뉴스를 통해서만 접할 수 있을 법한 이슈를 ‘직접 눈으로 보고 피부로 느낄 수 있는 전시물’로 전환했다. 이에 따라 정책제언에는 무관심했던 미디어들도 공작선의 공개에 대해서는 공개

해서는 무료공개 되었다. 이에 따라 더 많은 시민의 견학을 가능케 했다.

¹¹⁹ 일반공개는 당초 2004년 9월까지의 예정이었으나, 견학희망자가 너무나 많은 나머지, 일본재단은 추가비용 2000만엔을 지불하면서까지도 2004년 2월까지의 연장을 결정했다(山田吉彦(2005), 앞의 단행본, pp. 34-35; 曾野綾子(2005), 앞의 단행본, p. 57.).

¹²⁰ “菅代表と鳩山氏北朝鮮工作船を見学・制裁には温度差”(読売新聞 2004.2.13), 山田吉彦(2003), 앞의 단행본, p. 13, “「無防備は恐ろしい」首相が北朝鮮工作船視察”(共同通信 2003.7.2), “北工作船の装備「予想以上」驚き 安倍副長官が視察”(産経新聞 2003.6.12)

¹²¹ “「北工作船」公開 予想超える反響で2カ月展示延長”(産経新聞 2003.8.31)

첫날부터 큰 관심을 보였다. 공작선의 공개에 대해 위급한 관련 보도는 공개 첫날부터 1주일의 합계 방송시간이 해당 주의 1위가 되었다. 이 시기에는 강도 7를 기록한 산리쿠(三陸)지방 지진이나 SARS문제 등 다른 중요 소식도 있었으나, 북한 공작선은 당시 가장 많은 관심을 모았다.¹²² 신문매체도 역시 많은 관심을 보였다. 마이니치(毎日)신문은 3500자가 넘는 특집 기사를 게재,¹²³ 요미우리(読売)신문도 좌우 양 페이지에 걸쳐 큰 사진과 함께 북한 공작선의 일반공개를 보도하였다.¹²⁴ 이와 같이 각 매체가 북한 공작선의 일반공개를 중요 소식으로서 보도했다.

사실 당시 일본은 북한과 납치문제에 대한 교섭단계에 있었다. 또한 도주한 공작선이 중국 EEZ내에서 침몰한 것으로 인해 북한 공작선 사건에는 그 취급에 있어 여러 배려가 필요했다. 침몰한 공작선을 해상보안청이 인양하는 것에 대해서도 북한이나 중국에 대한 배려로 신중한 태도를 보인 세력이 있었다. 예를 들어 당시의 후쿠다 관방장관은 대표적인 신중론자였다. 인양 검토 당시의 다나카 마키코(田中真紀子) 외무대신도 신중론자였으며, 공명당 내에도 신중론파가 존재하였다.¹²⁵

이러한 ‘무사주의’는 일본의 대외 정책의 특칭이라고도 할 수 있다. 일본 재단의 북한공작선 일반공개 기획은 바로 이러한 무사주의에 역행하는 행위였다고 할 수 있다. 일본재단은 조용히 폐기 처리될 예정이었던 공작선을 일반에 공개했을 뿐만 아니라, 거액의 비용을 투입하면서까지 일부러 동경까지 선체를 이동시키고 사람들의 눈에 더 띄게 했다.

공작선의 일반공개는 일본재단이 해상보안청에 제안한 일이었는데, 해상보안청 측도 이 제안을 고맙게 생각했다고 한다.¹²⁶ 정부에는 공작선의 일

¹²² 2004년 5월 25일~31일까지 각 민간방송국 프로그램에서 합계 3시간 43분 44초 방송되어, 강도 7 이상을 기록한 산리쿠(三陸)지진(2시간30분)이나 SARS 문제(2시간26분)에 앞서 1위가 되었다(“【ワイドショー・ランキング】5月前半は“白ずくめ集団”が首位占拠” 産経新聞 2003.6.4).

¹²³ “[特集ワイド1] 北朝鮮工作船の闇—東京・お台場船の科学館で一般公開”(毎日新聞 2002.6.4)

¹²⁴ “[東京ホットふれいす2003] ベール脱いだ工作船”(読売新聞 2003.6.8)

¹²⁵ “不審船事件 引き揚げに公明は慎重「メリットない」”(産経新聞 2001.12.26), “不審船 引き揚げ構想 “浮くか沈むか 積極派・慎重派、思惑二分”(読売新聞 2002.1.18).

¹²⁶ 당시의 오우기 치카게 국토교통대신과 일본재단 회장의 대담 기록에서는 오우기 대신이

반공개에 쓸 수 있는 예산이 없었기 때문이다. 이에 따라 공작선의 전시는 해상보안청이 협력하게 되어, 선체뿐만이 아니라 실제로 북한 측 선원들이 사용한 유류품이나 자동소총 등 각종 물품의 공개도 이루어졌다. 유류품이나 무기의 전시는 관람객들이 당시 상황을 생생하게 그릴 수 있는 여지를 제공했다. 이에 따라 공작선의 전시는 정치인을 포함한 많은 관람객들에게 더욱 더 강력한 충격을 안길 수 있었다고 생각된다.

공작선을 시찰한 고이즈미 총리대신이나 아베 관방부장관 등 여당의 유력 정치인들은 공작선을 실제로 시찰한 감상으로 ‘바다를 지키는 것’의 중요성을 느꼈다는 코멘트를 남겼다.¹²⁷ 공작선의 일반공개는 국회에서도 높은 평가를 받았으며, 정부 측도 관련 부처 간의 연계 강화가 필요하다는 인식을 보였다.¹²⁸ 이와 같이 공작선 일반공개를 계기로 정치인을 포함한 다수의 국민이 해상경비의 중요성과 경비 체제 강화의 필요성을 실감했다. 일본재단은 북한 공작선 사건이라는 ‘뉴스로 통해서만’ 접할 수 있던 사건을 ‘직접 체감할 수 있는’ 전시물로 바꾸어, 선체를 지방에서 동경의 중심부까지 가져왔다. 다시 말해 일본재단은 정치인, 미디어 그리고 일반 국민이 해상 안전보장의 중요성을 피부로 느낄 수 있는 기회를 제공한 것이다.

또한, 원래 폐기 예정이었던 공작선이 일반 공개된 것은 언론매체에 있어서도 귀중한 취재기회였다고 할 수 있다. 전시 실시기간 동안 미디어의 집중적인 보도가 여론의 관심을 모아, 유력 정치인들이 잇따라 공작선을 시찰하게 되었다. 공작선 전시에 대한 일반 시민의 관심 역시 쇄도하여,

“고마워 하는 것은 우리 쪽이다. ...(공작선의)보존, 이동, 전지에는 아주 많은 비용이 걸린다. 지금은 공작선의 보존에 예산을 확보할 수 없어서 소노 회장 같은 민간의 사람들의 도움을 고맙게 받아들이고 있다”고 감사의 마음을 일본재단에 전했다(曾野綾子(2003), 앞의 단행본, pp. 48-57.).

¹²⁷ 공작선을 시찰한 당시의 고이즈미 내각총리대신은 “이러한 공작선에 대해 무방비 상태면 안 된다.”고 하여(「無防備は恐ろしい」首相が北朝鮮工作船視察 共同通信 2003.7.2), 아베 관방부장관도 시찰 후 “바다를 지키는 것을 추진해야 한다”고 했다(「北工作船の装備「予想以上」驚き 安倍副長官が視察」産経新聞 2003.6.12).

¹²⁸ 2004년 5월 19일의 제159회 국회 참의원 결산위원회에서 마츠야마 마사지(松山政司)의원은 북한의 공작선 공개가 “일본의 해상경비의 중요성을 알리기 위해 유의 의였다”고 평가하였다. 이는 “이것을 계기로 정부관계기관의 연휴 체제의 강화, 필요한 운용체제의 충실 강화가 필요하다”고 하였다(제159회 국회 참의원결산위원회의록 제13호.)

여론의 많은 관심이 또다시 언론보도와 정치적 관심을 끌게 되는 상승효과가 발생했다. 또한 공작선을 시찰한 정치인들의 반응이 연일 보도됨으로써 해상안전보장에 관한 논의가 미디어를 통해 사회 전체에 확산되었다.

북한 공작선 일반공개라는 형식적 스위칭에 따라 해상 안전보장의 중요성에 대한 인식 부분에서 정치인들과 비공식행위자 네트워크 간의 소통이 가능하게 되었다. 즉, 일본재단은 형식적 스위칭에 따라 다른 종류의 네트워크와의 소통을 가능케 하는 ‘변환기’스위치 역할을 했다고 할 수 있다.

제2절 변환기 시기(2): 2004.11-2005.4

1. 이종 간-형식적 스위칭: 오키노토리시마로의 미디어 파견

오키노토리시마(沖ノ鳥島)는 동경으로부터 남서쪽 약1740km떨어진 일본 최남단에 위치하는 섬이다. 동 섬은 국토면적(약38만 km^2)보다 큰 약 40만 km^2 의 EEZ를 가진 국토 보전상 매우 중요한 섬이라고 할 수 있다. 오키노토리시마는 원래 동경도의 관할이었으나, 1989년 6월부터는 국유지로서 국가가 직할 관리하고 있다.

「UN해양법협약」상 EEZ에서의 해양조사 실시에는 상대국에 사전 통보하여 그 동의를 얻을 필요가 있다.¹²⁹ 특히 일본과 중국은 2001년에 「해양조사활동의 상호사전통보 실시를 위한 구상서」의 교환까지 했다. 이 구상서를 통해 일본과 중국은 동중국해 해역의 일중 경계선이 확정될 때까지는 조사의 두 달 전까지 통보하는 것을 상호 간 약속했다.¹³⁰ 즉 양국은 일부러 약속 문서를 만들어 「UN해양법협약」보다 더 엄격한 운용을 하게 된 것이다.

¹²⁹ 「UN해양법협약」 제246조 2항에 ‘배타적 경제수역 및 대륙붕에서의 해양의 과학적 조사는 연안국의 동의를 얻어 실시함.’이라고 규정되어 있다.

¹³⁰ 海上保安協会(2011), “平成22年度海洋權益の確保に係る国際紛争事例研究(第3号) 海上保安体制調査研究委員会報告書”, pp. 8-9.

그러나, 중국은 2002년쯤부터 일본에 대한 사전통보 없이 일본 EEZ에서 연구활동을 실시하기 시작했다. 이러한 사전 통보 없는 해양조사의 실시는 2004년에 들어 더욱 더 활발해졌다.¹³¹ 이에 대해 동년 4월에 열린 일중정기외교회의에서 일본이 중국측에 항의했다. 그러나 중국은 오키노토리시마는 “섬”이 아니라 ‘암초’이며 주변에 EEZ를 설정할 수 없다”고 반발한 것이다.¹³² 이 중국 측 발언이 오키노토리시마를 둘러싼 일중 대립의 본격적 계기가 되었다고 할 수 있다.

일본재단은 이 ‘암초’ 발언을 두고, 오키노토리시마를 기점으로 한 EEZ 유지를 위한 조사 활동으로서 역사상 최초의 민간 시찰단 파견을 기획했다. 재단은 우선 해양에 관한 각 분야의 학자나 국제법의 전문가 등 연구자들에게 시찰단 참가를 의뢰하였다. 연구활동만을 위한 파견이었으면 학자들만으로 충분했으나, 일본재단은 국내 주요 미디어에 참여 의사를 타진했다. 이에 따라 방송, 신문, 언론잡지 등 다양한 언론매체가 시찰단 멤버로서 오키노토리시마 시찰에 참가하게 되었다. 나아가 재단은 업계 미디어가 아니라 전국 네트워크의 주요 보도기관을 참가시켰다. 참가자의 반수 이상을 언론 관계자가 차지했을 만큼 보도가 중시된 시찰단 구성이었다고 할 수 있다. 이에 따라 대학 3교, NGO 8단체, 민간싱크탱크 2사, 보도기관 9사, 그리고 일본재단이라는 총 45명 체제의 비공식행위자 네트워크 ‘오키노토리시마 민간시찰단’이 결성되었다.¹³³

미디어는 정보발신 능력을 가지며, 때로는 정부비판이나 한 사안에 있어서 연속적인 보도를 함으로써 여론을 형성하는 힘을 가지고 있다. 미디어를 공식행위자라고 부를 수는 없으나, NGO 등 다른 비공식행위자들과는

¹³¹ 중국 해양조사선이 사전 신청 없이 일본 EEZ내에서 해양조사를 실시한 사안은 2003년에 8건, 2004년에는 3월까지의 3개월 간에 11건 발생하여, 11건 중 5건이 오키노토리시마 주변에서 발생했다(“海洋權益で新難題 中国「沖ノ鳥島は岩」日本の経済水域に影響” 朝日新聞 2004.4.24).

¹³² 2004년 4월 22일에 북경에서 열린 일중정기회의에서 중국고관이 발언했다. 「UN 해양법협약」 제121조 제3항은 “인간의 거주 또한 독자의 경제생활을 유지할 수 없는 암초는, 배타적 경제수역 또한 대륙붕을 가지지 않다”고 규정하고 있다. 중국 측의 주장은 오키노토리시마가 이 ‘암초’에 해당한다는 것이다.

¹³³ 제1차 시찰단에 관한 숫자. 제2차는 대학 1교, NGO 4단체, 민간 싱크탱크 4사, 보도기관 8사, 일본재단, 기타 조직의 계 40명이 참가했다.

확연히 구별되는 존재다. 따라서, 여기서 일본재단이 한 스위처 역할은 ‘변환기’라고 할 수 있다. 일본재단은 미디어라는 ‘발신기’를 자신의 네트워크에 기술적으로 끌어들이는 ‘형식적 스위칭’에 따라 네트워크 상에서 비공식행위자와 미디어를 연결시켰다. 또한, 미디어가 시찰단의 멤버로 참가된 것으로 인해 반강제적으로 보도를 유발할 수 있었다. 북한 공작선과 같이 전시물의 경우 취재는 미디어의 자유로운 판단에 따르지만 시찰단으로서 오키노토리시마에 상륙한 이상 이를 보도하지 않을 리가 없기 때문이다.

일본재단은 2002년의 정책제언발표나 사전의 설문조사로는 미디어의 관심을 거의 끌지 못했다. 정치인의 관심 역시 마찬가지다. 이에 따라 미디어와 정치인을 해양 관련 문제에 끌어들이는 것이 일본재단의 우선과제가 되었다. 그러나 일본재단은 중개인 스위처 시기까지는 종합적 해양정책이나 「해양기본법」의 필요성을 주장함으로써 공식행위자들을 설득하려고 하고 있었다. 이러한 직접적인 제언활동으로는 정치인이나 미디어의 관심을 얻을 수 없었다. 일본재단이 2002년에 정책제언을 발표한 이후는 「해양기본법」의 검토를 자매단체인 OPRF가 계승하고 있었다. 이에 따라 일본재단은 자신의 취급 이슈를 「해양기본법」으로부터 해상 안전보장이나 EEZ 문제로 전환할 수 있었던 것이다.

오키노토리시마에의 민간시찰단 파견은 역사상 처음이었다. 한편, 표 4.1에 정리한 바와 같이 앞서 2004년 6월과 9월에는 중의원의 국토교통위원회가 동 섬을 시찰하고 있었다. 중의원의 시찰도 역시 2004년 4월 중국 측의 ‘암초 발언’에 자극 받아 실행된 것이다. 그러나, 연속적으로 2번 실시된 국회의원의 오키노토리시마 시찰은 큰 화제가 되지 않았다. 사실 국회의원들의 시찰은 비행기를 이용한 상공에서의 시찰에 지나지 않았으며, 미디어에는 동행취재의 기회조차 없었기 때문이다.

의 상륙취재가 매우 힘들다는 점을 들 수 있다. 오키노토리시마 상륙은 법적으로는 금지되어 있지는 않지만 국유지이기 때문에 상륙에는 정부의 허가가 필요하다. 이와 동시에 오키노토리시마까지는 교통수단이 거의 없다. 오키노토리시마에는 공항도 항만시설도 없고 정기 운항선 역시 없다. 또한 섬 주변은 얇은 여울이기 때문에 상륙하기 위해서는 우선 전세선박으로 섬 주변 해역까지 이동한 후, 소형 보트에 갈아탈 필요가 있다. 오키노토리시마까지는 오키나와에서도 편도 42시간이 소요된다. 전세선박의 수배 등 비용적으로도 기술적으로도, 그리고 필요 절차적 관점에서도 일반인의 오키노토리시마 상륙은 쉽지 않다.¹³⁷ 즉, 오키노토리시마로의 상륙은 미디어나 연구자가 독자적으로 시도하기가 매우 어려운 일이다. 이에 따라 일본재단의 민간시찰단 파견은 미디어에게도 부가가치가 높은 시찰이 되었으며, 더 적극적인 보도로 연결되었다고 볼 수 있다.

일본재단 주최의 민간시찰단 파견은 2004년 11월과 2005년 3월의 2번에 걸쳐 실시되었다. 이 파견은 “오키노토리시마 문제가 미디어의 화제로 떠오르는 기회를 대폭적으로 늘렸다”.¹³⁸ 보도를 통해 그때까지 일반에게는 잘 알려지지 않았던 오키노토리시마의 실태가 국민에게 널리 주지되었다. 이러한 미디어와 일본재단 간의 관계 구축을 겪고 이후 일본재단의 활동은 미디어를 통해 많이 소개되었다.¹³⁹

제5장에서 다시 살펴보겠지만 이후 미디어들은 정책결정기에 들어가서 「해양기본법」 제정의 가능성을 높이는 중요한 역할을 하게 된다. 즉, 이 시기의 ‘변환기’ 스위치 역할을 통한 미디어와 비공식행위자 네트워크 간의 연결은 시찰에 전후한 일시적인 관계로 끝나지 않았다는 것이다. 일본

¹³⁷ 日本財団 HP, ‘沖ノ鳥島の有効利用を目的とした視察団報告書’(URL는 앞에 게재.)

¹³⁸ 福島朋彦(2006), “沖ノ鳥島再生計画—現状と課題—”, 『みどりいし』, 제17호, p. 21.

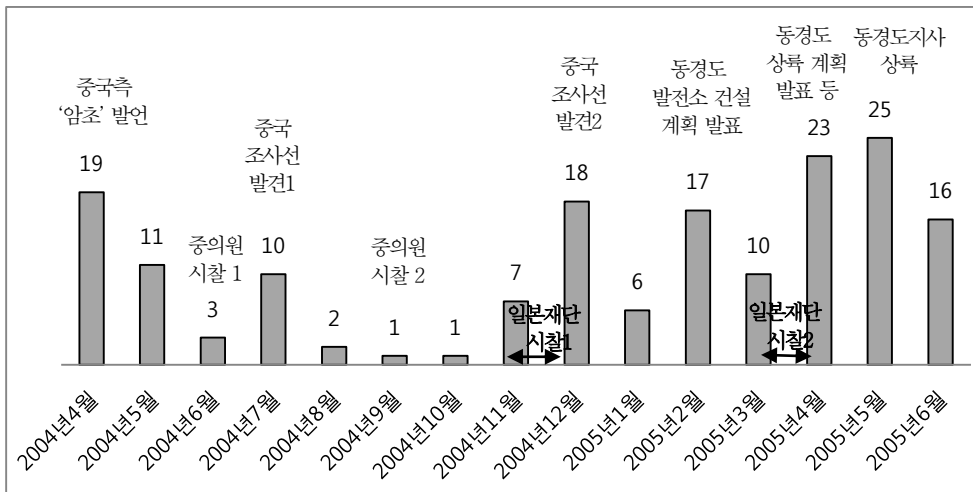
¹³⁹ 산케이(産経)신문은 2005년 7월 7일부터 7월 16일까지 휴간일인 월요일을 제외하고 9일 간 연속으로 일본재단의 사사카와 회장에 대한 인터뷰 기사를 매일 1000자 정도 게재하는 등 이례적 대응을 했다. 2005년 10월 31일에는 요미우리 신문이 사사카와 회장의 칼럼을 게재하였다. 이 칼럼은 일본재단의 해양관련 사업실적과 함께 「해양기본법」 제정의 필요성을 사사카와 회장이 해설하는 내용이다. 2005년의 OPRF 제언 발표를 앞서서 일본재단의 활동과 「해양기본법」의 필요성이 미디어를 통해 다시 한 번 국민에게 널리 확산되는 기회가 되었다.

재단은 미디어에게 귀중한 취재 기회를 제공함으로써 미디어의 관심을 해양문제에 돌리는 것에 성공했다고 할 수 있다.

2. 시찰단 파견 이후의 오키노토리시마 문제

미디어라는 발신 능력을 가진 행위자를 자신의 네트워크에 끌어드리는 스위칭에 따라 일본재단과 미디어가 이슈 네트워크 상에서 연결되었다. 민간시찰단의 파견 이후 원래 일본재단의 정책활동에 관심을 보이지 않았던 미디어가 관심을 가지게 되었을 뿐만 아니라 이하와 같이 부차적 효과도 나타났다.

<그림 4> 오키노토리시마 문제의 보도 추이¹⁴⁰



위의 그림 4는 2004년 4월의 중국측 '암초'발언 이후의 오키노토리시마

¹⁴⁰ 검색수단: 유료 데이터베이스[G-search] (<http://db.g-search.or.jp/>)

대상기간: 2004년 4월-2005년 6월

대상매체: 주요신문사 4사(아사히, 요미우리, 마이니치, 산케이), 통신사 3사(공동, 시사, NHK 뉴스)

검색방법: 오키노토리시마문제를 주요 내용으로 하는 기사를 특정하기 위해 기사제목에 '沖ノ鳥島'의 단어가 포함되는 기사만을 추출. 100자 미만의 기사는 제외했다.

에 관한 보도의 동향을 정리한 것이다. 중국의 ‘암초’ 발언 이후 잠시 진정화된 오키노토리시마 관련 보도는 일본재단의 민간시찰단 파견 이후 다시 활발해진 것을 볼 수 있다.

일본재단의 시찰단 파견 직후인 2004년 12월에 중국측의 해양조사 활동이 다시 시작되었다. 이시하라 신타로(石原慎太郎) 당시 동경도지사가 이에 반발하는 듯한 반응을 크게 보이면서 오키노토리시마를 둘러싼 이슈는 더욱 더 복잡해졌다. 이시하라는 2005년 1월 이후 오키노토리시마 주변에서의 발전소 건설 계획이나 어업 개시 구상 등을 잇따라 공표했다. 이와 같이 이 시기에 이시하라는 중국 측을 자극하는 행동을 계속한 것이다.¹⁴¹ 이시하라는 110명 체제라는 대규모 시찰단을 구성하여 2005년 5월에 오키노토리시마 상륙 시찰을 실시하였다.

이러한 경위를 겪고 오키노토리시마에 대한 세간의 주목은 더욱 더 커졌다. 이 시기의 오키노토리시마 문제 복잡화에 따라 EEZ 관리의 중요성에 관한 여론 형성이 폭발적으로 진전되었다.

제3절 해석자 시기(1): 2003-2006.4

해석자 스위처란 내용적 변화를 수반하는 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간에 의미 차원의 소통을 제공하는 스위처다. 영어로 ‘interpreter’로 하는 바와 같이 해석자 스위처는 통역자처럼 한 노드나 네트워크가 의도하는 바를 대신해서 설명해 주거나 독자의 해석을 부여함으로써 양자 간에서 의미를 전달한다. 변환기 스위처가 종류가 다른 네트워크 간을 기술적으로 연결하는 것에 비해, 해석자 스위처는 네트워크 간을 의미 차원에서 연결한다. 정책과정에서는 비공식행위자 네트워크와 공식행위자 네트워크가 목표나 인식을 공유할 수 있게 만드는 것이 해석자 스위처의 역할이라고 할 수 있다.

¹⁴¹ “沖ノ鳥島周辺に発電所／都知事が首相に計画示す”(四国新聞 2005.01.31)

1. 내용적 스위칭: ORPF의 정책제언 발표

일본재단에서 「해양기본법」에 관한 제언활동을 중심으로 추진한 데라시마 히로시는 2002년의 제언 발표 후 일본재단을 퇴사하게 되었다. 이것은 더 구체적인 제언을 검토하기 위한 것이다. 데라시마는 2002년 7월부터 ORPF에 옮겨 「해양기본법」의 정책활동을 계속하게 되었다.¹⁴² 이에 따라 이후의 「해양기본법」에 관한 연구는 ORPF를 중심적인 작업기반으로 하여 진행되게 된다.

ORPF란, 일본재단이 1975년에 설립한 단체다. 일본재단의 직할사업 중 세미나, 선박의 근대화에 관한 종합조사 등 일부가 ORPF의 전신인 일본조선진흥재단에 이관되었다.¹⁴³ ORPF는 현재도 일본재단의 조성금(助成金)을 일부 받으면서 활동하고 있다.¹⁴⁴ 이와 같이 ORPF는 당초 일본재단의 사업을 분할하는 목적으로 설립된 조직이었다. ORPF는 2000년부터는 일본재단의 현 회장 사사카와 요헤이(당시 이사장)의 지시로 해양 싱크탱크 사업을 전문적으로 실시하게 되었다.¹⁴⁵

데라시마를 맞이하게 된 ORPF는 「해양기본법」에 대한 더 구체적인 연구를 추진하기 위해 2003년에 ‘해양·연안역 연구위원회’를 발족시켰다. 동 위원회에는 일본재단 밑에서 정책제언을 만든 해양관리연구회의의 멤버 12명중 7명도 들어갔다. 이에 따라 이 해양·연역 연구위원회도 실질적으로는 일본재단의 해양관리연구회를 계승하는 집단이라고 할 수 있다.¹⁴⁶ 해양·연안역 연구위원회는 4년 계획의 연구사업으로서 「해양기본법안」 초안 작성

¹⁴² 해양정책연구재단의 정식 명칭은 ‘일반재단법인 シップアンドオーシャン(Ship and Ocean)’이다. 평소에는 통칭인 ‘해양정책연구재단’ 또는 ‘ORPF’(Ocean Policy Research Foundation)의 명칭이 사용된다.

¹⁴³ 일본조선진흥재단은 일본재단의 직할사업 중, ①조선 및 조선관련 공업의 기업진단, 기술진단 및 지도, 경영자 세미나, ②선박의 근대화·합리화에 관한 종합조사 및 보급, ③도서관의 운영, ④선박진흥빌딩 및 부속 주차장의 운영관리를 계승하였다.

¹⁴⁴ 연간예산이 30억엔(JPY)을 넘어, 그 중의 4~5억엔 정도는 일본재단에서 조성금을 받고 활동하고 있다(CANPAN FIELDS HP, <http://fields.canpan.info/>).

¹⁴⁵ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 18.

¹⁴⁶ 멤버의 변천은 본 논문 표 4.5를 참조.

을 최종적 목표로 한 연구를 진행했다. 연구위원회는 국내 각 기본법이나 해양정책의 분석, 그리고 미국 ‘해양정책예비보고서’ 각 시책의 국내 적용 가능성에 대한 평가를 통해 바람직한 「해양기본법」을 모색했다. 이러한 연구결과와 일본재단이 2002년에 발표한 제언을 토대로 OPRF는 정책안을 구체적으로 검토해 갔다.

이와 같이 OPRF의 제언이 일본재단의 제언을 토대로 하였다는 점은 틀림없다. 그러나, 일본재단의 제언과 OPRF의 제언 간에는 큰 차이점이 있다. 그것은 바로 ‘해양 안전보장’과 ‘EEZ관리’에 대한 접근이다.

우선 일본재단의 검토나 제언에는 안전보장에 대한 논의가 거의 없었던 것에 비해, OPRF는 “정치인의 관심을 얻기 위해 의도적으로” 해양안전보장에 관한 논의를 확충시켰다.¹⁴⁷ OPRF는 정치인을 움직이기 위한 전략으로서 당시 세계정세 변화와 일본재단의 기획 등에 따라 정치인들이 그 중요성을 재인식하게 ‘바다를 지키는 것’을 정책제언의 중요한 위치에 두었다. 특히, 당시 OPRF회장이었던 아키야마 마사히로(秋山昌廣)는 과거에 방위사무차관을 맡은 관료 출신이며, 안전보장에 대한 관심이 많은 인물이었다.¹⁴⁸ 아키야마 회장은 「해양기본법」 제정을 추진하기 위해서는 “정치적으로 혹은 국민적으로 관심이 높아지고 있는 동중국해 문제를 방아쇠로 하는 것이 효과적이다”고 판단했다고 한다.¹⁴⁹ 이러한 전략에 따라 해양·연안역 연구위원회에는 방위대학교의 오오타 후미오(太田文雄)교수가 멤버로서 초청되었다. 또한 아키야마 회장 자신도 직접 참가함으로써 안전보장에 대한 논의를 깊이게 했다.

이하 표 4.2는 일본재단이 2002년에 발표한 정책제언과 OPRF가 2005년에 발표한 정책제언의 항목을 비교한 것이다. OPRF의 제언을 보면 구체 시책의 첫째와 둘째에는 EEZ관리와 해양안전보장 문제가 기술되어 있는 것을 알 수 있다. 이는 바로 일본재단의 변환기 스위치 역할에 수반하여

¹⁴⁷ 석주희(2009), 앞의 논문, p. 60.

¹⁴⁸ 아키야마 회장은 1964년 대장성(大藏省, 현 재무성) 입성후 1997년부터 방위사무차관, 1999년부터 하버드대학 케네디 스쿨 연구원을 겪고 2001년 4월부터 2012년 6월까지 OPRF 회장을 맡았다(東京財団 HP <http://www.tkfd.or.jp/>).

¹⁴⁹ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 20.

강조된 당시의 정치적 이슈와 합치한다. 즉, 일본재단의 행동과 OPRF의 제언활동은 연동성을 가졌다. 이에 따라 OPRF 제언은 효과적으로 정치인의 관심을 얻을 수 있었다고 할 수 있다.

<표 4.2> 일본재단과 OPRF의 제언 비교¹⁵⁰

일본재단 제언	OPRF 제언
제언1. 종합적인 해양정책의 책정 ↳기본이념 ↳해양기본법의 제정 제언2. 해양정책책정, 실행을 위한 행정기구의 정비 제언3. 종합적 연안역 관리의 법제정비 제언4. 수산자원의 합리적인 관리, 어업과 다른 해양이용과의 조정 제언5. 배타적 경제수역 및 대륙붕의 종합적 관리의 구체화 제언6. 해양에 관한 청소년교육 및 학제적 교육·연구의 충실	1. 해양정책 대강의 책정 2. 해양기본법제정을 위한 추진체제의 정비 ↳해양기본법의 제정 ↳기본이념, 지침 ↳행정기구의 정비 3. 바다에 확대된 ‘국토’의 관리와 국제협조 ①배타적 경제수역 및 대륙붕의 관리 체제 구축 ②해양의 안정보장의 확립 ③해양환경의 보호보전재생의 추진 ④해양생태계에 배려한 해양자원의 개발추진 ⑤종합적 연안역 관리시스템의 구축을 위한 대응강화 ⑥방재·감재(減災)의 추진 ⑦해양관리를 위한 해양정보의 정비 ⑧종합적인 해양정책실현을 위한 연구·교육의 추진

제언 내용을 좀 더 자세히 보면, 일본재단 제언은 관할권, 해역 경계선, 자원개발이라는 ‘권익’의 관점에서 쓰인 것이라는 것을 알 수 있다. 이에 비해 OPRF의 제언은 EEZ나 대륙붕을 ‘새로운 국토’라고 표현하고 있다. OPRF는 EEZ의 설정은 국토가 해양 쪽에 확대된 것을 의미한다고 설명했다. 또한, 이도(離島)에 대한 설명을 EEZ와 같은 항목에 기술한 것도 OPRF제언의 특징이다. 일본에는 오키노토리시마 등 본도에서 먼 해역에 위치하는 이도가 수없이 존재한다. OPRF는 이도 문제를 영토문제로서만 고려하지 않고, 섬 주변의 안전보장 및 환경보전, 그리고 주변 EEZ에서의 경제활동 등 다양한 해양정책과의 연관성을 고려해야 한다고 주장했다. 즉, OPRF 제언은 새로운 국토로서의 EEZ, 그리고 이도 주변의 EEZ에서 받

¹⁵⁰ 日本財団 HP, ‘海洋と日本 21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言’ <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2001/00888/>, OPRF(2006), “海洋と日本 21世紀の海洋政策への提言”, pp. 2-3를 토대로 작성.

생하는 다양한 문제의 존재라는 맥락에서 EEZ 관리의 중요성을 설명한 것이다.

또한, 종래의 논의에서는 ‘해양의 안전보장’은 국방문제의 일부로서 취급되어 왔다. 해양행정에서 ‘안전’은 해상교통이나 해난사고에 대한 안전, 즉 ‘safety’를 의미한다. 경비, 보호, 방위를 의미하는 ‘security’에 대해서는 해양정책의 일환으로는 충분하게 논의되어 오지 않았다고 할 수 있다. 이에 대해 OPRF 제언에서는 공작선 문제, 동중국해의 해양조사 문제, 해적 문제 등 security 이슈가 해상수송의 안전 즉 safety 이슈와 동일 선상에서 취급되었다. OPRF는 섬 나라·일본의 생명선인 해상수송을 위협하는 것에는 해상교통의 기술적 문제만 아니라 해상에서 일어나는 범죄행위와 타국과의 충돌도 포함된다는 해석을 도입한 것이다.¹⁵¹

그때까지의 일본의 해양정책은 부처이기주의, 또한 칸막이 행정에 따라 개별 부처의 소관 범위마다 고려되어 왔다. 그러나 이것은 단순한 부처이기주의의 문제가 아닐 것이다. 개별적 이슈로 보이는 것도 실은 다양한 측면이 있고 다른 정책 이슈와의 복잡한 인과관계 속에 존재한다. 공식행위자들의 인식에는 그러한 인식이 부족했다고 볼 수 있다. OPRF 제언은 그러한 인과관계의 존재를 설명하고, 해양의 안전과 EEZ의 개념을 재정의했다. 이에 따라 해양권익이나 안전보장 등 개별적 정치 이슈에만 관심을 가지고 있던 정치인들이 왜 개별법이 아닌 「해양기본법」이 필요한지를 이해할 수 있게 되었다고 생각한다.

이와 같이 OPRF가 실시한 내용적 스위칭은 단순한 제언 항목의 추가 또는 기재 순서의 변경만이 아니다. OPRF는 EEZ 관리의 의미, 해양의 안

¹⁵¹ 실제로 제정된 「해양기본법」을 보면, 제3장 ‘해양의 안전 확보’의 공식적 영역은 “Securing the Safety and Security on the Oceans”로 번역되어 있다. 다시 말해 공식적으로도 해양의 ‘안전’이 safety와 security 양쪽을 의도하고 있다는 것을 알 수 있다(首相官邸 HP, ‘海洋基本法 Basic Act on Ocean Policy’ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo6.pdf>). 또한, 「해양기본법」의 필요성과 해양 안전보장문제를 연결시킨 또 다른 요소로서 이 시기에 발생한 해적사건을 들 수 있다. 이 시기에 일본 관련 선박이 해적사건에 연루된 일은 국민이나 공식행위자들에게 해양안전 확보의 긴급성을 인상 깊게 인지시켰을 것이다. 해적 대책은 해상보안청만 아니라 방위성이나 국토교통성과의 연계 체제가 중요하다. 즉, 해적사건의 발생은 해양 안전보장 정책의 긴급성과 부처를 가로지르는 대응의 필요성까지 강조한 것이다.

전확보의 의미, 종합적인 해양정책이 필요한 의미에 대한 설명을 바뀌주었다. 이에 따라 OPRF는 공식행위자의 관심 사항과 「해양기본법」의 필요성에 대한 설명을 링크시킨 것이다.

2. 이중 스위칭(1): 자민당의 찬동과 아젠다 채택

2005년 11월 28일 일본재단 사사카와 회장과 OPRF 아키야마 회장 및 테라시마 상무이사는 당시의 아베 신조(安倍晋三) 관방장관(현 내각총리대신)을 찾아가 정책제언 「해양과 일본: 21세기의 해양정책에 대한 제언」을 건넸다. 이 자리에서 사사카와 회장 일행은 정부로서가 아니라 “자민당으로서 검토해 달라고” 아베 장관에게 요청했다.¹⁵² 「해양기본법」은 관련정책이 너무나 많은 부처에 걸쳐 있으며, 개별 부처에 따른 입법화는 불가능하다고 추측되었기 때문이다.¹⁵³ 특히 사사카와 회장은 “칸막이 체제를 기본으로 한 정부에서는 좋은 법률이 될 수가 없다”고도 생각하고 있었다.¹⁵⁴ 이에 따라 사사카와 회장은 「해양기본법」 제정을 ‘정치적 문제’로서 추진할 것을 요청했다.¹⁵⁵

아베 당시 관방장관에게 제언을 건넨 후 OPRF와 일본재단은 기자회견

¹⁵² 土木学会(2007), “海洋開発特別講演会「海洋基本法と私たち」”, p. 7.

¹⁵³ 笹川陽平(2006), “海の利用「ただ」でいいのか”, 日本海事新聞(일본재단 HP, http://nippon.zaidan.info/kinenkan/moyo/0001377/moyo_item.html에 게재.)

¹⁵⁴ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 10.

¹⁵⁵ 내각 제출법안은 부처 간의 사전 합의가 필요하지만, 다른 부처의 설득이 어려운 경우에 의원입법 형식으로 함으로써 부처 간의 사전합의를 생략하려고 하는 케이스가 있다. 그러나, 「해양기본법」은 그러한 중앙 부처의 의외에 따른 형식적 의원입법이 아니라 완전히 NGO 발신으로 제안된 법이다. 2002년에 일본재단이 중앙부처에 제언을 가져갔을 때 중앙부처의 반응은 둔한 것이었다. 정부에서 가장 많은 분야의 해양정책을 소관하는 국토교통성조차 그 예외가 아니었으며, 제언에 대해서는 둔한 반응을 보였다(부록 5 참조.). 즉, 「해양기본법」에 관해서는 정부 내에 ‘주모자’도 ‘주도자가 될 수 있는 존재’도 없었기에 NGO가 정치인에 대한 접근으로 「해양기본법」 제정을 추진하게 된 것이다. 관료조직이 움직이지 않은 상황에서 NGO들은 “법률의 제정까지 이르기 위해서는 사회적 요청이 있어야 하며 정치적 지원을 포함한 종합적 시나리오가 필요”하다고 생각하게 되었다(OPRF(2005), “平成16年度わが国における海洋政策の調査研究中間報告書”, p. 50).

을 열어 OPRF의 정책제언을 보도 발표했다. 이때 이들은 이미 아베 관방 장관에게 제언을 제출한 사실과 정부가 충분한 검토를 약속해 줬다는 것을 밝혔다.¹⁵⁶ 이 기자회견을 통해 관련 업계 및 미디어뿐만 아니라 산케이 신문이나 시사통신 등의 주요미디어, 그리고 중국계 언론인 ‘大紀元’가 이 정책제언에 대해 보도하게 되었다. 2002년의 일본재단 제언에는 관심을 보이지 않았던 매체들이 이번에는 관심을 보인 것이다.

<표 4.3> OPRF의 제언실현을 위한 활동¹⁵⁷

2005.11.18	OPRF 「해양과 일본: 21세기의 해양정책에 대한 제언」 발표, 기자회견 아베(安倍) 내각관방장관(당시)에 제출·설명
2006. 2. 6	제31회 해양포럼 「해양정책제언에 관한 특별세션·21세기의 해양정책으로의 제언-참다운 해양 입국을 향해-」 개최
2006. 2.15	제언서를 자민당 나카가와 히데마사(中川秀政) 정무조사회장(당시)에 제출·설명
2006. 2.18	제언서를 자민당 다케미 케이조(武見敬三) 참의원의원에 제출·설명
2006. 4.24	자민당 '해양권익 특별위원회'가 '해양정책특별위원회'로 개편됨. → 「해양기본법」이 자민당의 정책아젠다가 됨.

OPRF는 2006년 2월에 해양 포럼을 개최하여, 제언내용에 관한 설명과 토론회를 실시하였다. OPRF는 이 포럼을 통해 참가한 해양관련 산업이나 해양 정책 종사자들에게 그 내용을 주지시켰다.

같은 2월에 일본재단 사사카와 회장은 OPRF의 아키야마 회장과 데라시마 상무이사와 함께 정권여당인 자민당 나카가와 히데마사(中川秀政) 당시 정무조사회장을 찾아갔다.¹⁵⁸ 이 자리에서 사사카와 회장은 “단도직입적으

¹⁵⁶ “日本財団、安倍官房長官に海洋政策を提議”(大紀元日本 2005.11.24 07:34)

¹⁵⁷ OPRF(2007), “平成18年わが国における海洋政策の調査研究報告書”, p. 26를 토대로 작성.

¹⁵⁸ 정무조사회장(이른바 ‘정조회장’)이란, 자민당의 3대 역직의 하나며, 정무조사회는 당내

로” 「해양기본법」의 제정을 나카가와 회장에게 요청했다고 한다.¹⁵⁹ 이에 나카가와 회장은 바로 좋은 반응을 보여, 자민당으로서 「해양기본법」 제정을 검토할 것을 약속했다.¹⁶⁰ 그 때 구체적인 검토작업을 개시하도록 지시를 받은 것이 자민당의 다케미 케이조(武見敬三)참의원 의원이었다. 당시 다케미 의원은 자민당의 ‘해양권익 특별위원회’의 위원장을 맡고 있었다.¹⁶¹ 나카가와 회장은 차기 통상국회에 「해양기본법안」을 제출하도록 법안 검토 작업을 위한 위원회 설치, 그리고 다케미 의원이 책임지고 법안 검토를 추진하도록 지시했다.^{162, 163}

2006년 4월 24일에 자민당 본부에서 해양권익 특별위원회가 개최되었다. 거기서 동 위원회를 ‘해양정책 특별위원회’로 개편하여 자민당으로서 「해양기본법」 제정을 추진하는 것이 확인되었다. 「해양기본법」 제정이 정식으로 여당의 정책아젠다가 된 순간이다. 다시 말해, 그때까지 해양 안전보장이나 EEZ 관리라는 문제를 통해서만 의사소통하고 있던 공식행위자와 비공식행위자 간의 네트워크가 「해양기본법」 제정이라는 목표를 공유하게 된 순간이다.

OPRF는 「해양기본법」의 필요성을 설명하는 바에 있어서 ‘해양 안전보장·EEZ 관리’에 새로운 해석을 부여하는 ‘내용적 스위칭’을 실시하였다. 이에 따라 여당 의원들이 「해양기본법」이 필요한 의미를 이해하게 되었다. 다시 말해 OPRF의 내용적 스위칭에 따라 이종 네트워크 간에 의미차원의 소통이 일어난 것이며, 이 시기의 OPRF 역할은 바로 ‘해석자’ 스위처에 해당한다.

의 정책형성기관이다. 또한, 정부조사회에는 각 부처에 대응하는 ‘부회’가 존재하여, 국회제출 전의 법안을 심사하고 있으며, 거기서 족의원은 거부권을 행사할 수 있었다.

¹⁵⁹ 秋山昌廣(2011), “なぜ今、海洋が注目されるのか”, *Consultant*, 제251호, p. 36.

¹⁶⁰ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 4.

¹⁶¹ 2004년 10월 22일에 설치된 자민당의 내부조직.

¹⁶² 본 논문 부록 5 참조.

¹⁶³ 秋山昌廣(2011), 앞의 논문, p. 36.

3. 이중 스위칭(2): ‘해양기본법연구회’의 발족

「해양기본법안」을 구체적으로 수립하기 위해 2006년 4월말에 ‘해양기본법연구회’가 발족했다. 이 연구회에는 초당파 국회의원과 OPRF 등의 NGO, 학자·연구자 등의 해양문제의 전문가 등이 참가했다. 즉 종류가 다른 네트워크 간에는 목표의 공유라는 소통이 이루어졌을 뿐만 아니라 구체적인 조직으로서의 네트워크도 형성된 것이다.

<표 4.4> 해양기본법연구회의 조직 개요¹⁶⁴

해양기본법연구회	
대표 중개인:	다케미 케이조 (武見 敬三, 자민당 참의원위원)
좌 장:	이시바 시게루 (石破 茂, 자민당 중의원의원, 전 방위청장관)
공동좌장:	구리바야시 타다오 (栗林忠男, 케이오대학 명예교수)
사무국:	해양정책연구재단(OPRF)
구성원:	국회의원 12명(자민당 7명, 공명당2명, 민주당3명)
	민간부문 15명
	중앙부처 10성청(국장급)

해양기본법 연구회를 초당파 국회의원과 해양관련 학식들을 포함한 멤버 구성을 하는 것은 다케미 의원의 판단이었다. 다케미 의원은 당시 자민당과 연립 여당 체제를 구축한 공명당과 최대야당인 민주당과의 협조를 중요시하였다. 이에 따라 다케미는 연구회 설립의 전제로서 여야당의 벽을 넘은 정치인들이 참가하는 초당파 조직으로 하기로 했다. 그때 다케미는 먼저 참가자 간에서 전문적 지식과 인식을 공유하지 않고서는 논의를 깊일 수 없다고 생각했다. 이러한 다케미의 판단으로 인해 해양기본법연구회는 정치인만 아니라 해양문제의 전문가들과 함께 하게 되었다.¹⁶⁵ 이에 따라 OPRF가 선정한 비공식행위자들이 연구회의 정식 멤버로서 들어가게 되었

¹⁶⁴ OPRF(2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”, p. 52

¹⁶⁵ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 4.

다. OPRF자신은 멤버로서 참가했을 뿐만 아니라 사무국을 맡음으로써 연구회의 운영 자체에 있어서의 버팀목이 되었다.

해양기본법연구회에서는 일본재단의 해양관리연구회 시대부터 법안의 방향성을 검토해 온 구리바야시 타다오(栗林忠男) 교수가 자민당 이시바 시게루(石破茂) 의원과 공동 좌장을 맡게 되었다. 또한, 학자나 NGO 등 민간행위자들도 옵서버가 아닌 정식 멤버로서 연구회에 들어가게 되었다. 오히려 옵서버 참가가 된 것은 중앙부처 측이었다. 이와 같이, 「해양기본법안」 검토과정에서 여야당의 정치인들과 민간행위자들이 동등한 입장으로 논의에 참가하게 된 것은 해양기본법연구회가 지닌 최대의 특징이다.

<표 4.5> 각 연구회의 멤버 변천¹⁶⁶

일본재단 해양관리연구회	OPRF 해양연안역 연구위원회	해양기본법연구회 민간인 멤버
栗林忠男 케이오대학	栗林忠男 케이오대학	栗林忠男 케이오대학
来生 新 요코하마국립대학	来生 新 요코하마국립대학	来生 新 요코하마국립대학
秋山昌廣 OPRF★	秋山昌廣 OPRF★	秋山昌廣 OPRF★
寺島紘士 일본재단★	寺島紘士 OPRF★	寺島紘士 OPRF★
多屋勝雄 도쿄수산대학	小池勲夫 도쿄대학	小池勲夫 도쿄대학
林 司宣 와세다대학	多屋勝雄 도쿄수산대학	湯原哲夫 도쿄대학
中原裕幸 해양산업연구회★	林 司宣 와세다대학	小野征一郎 긴키대학
石 弘之 도쿄대학	中原裕幸 해양산업연구회★	杉山武彦 히토츠바시대학
白石 隆 교토대학	大森 信 열대해양생태연구진흥재단★	中西 寛 도쿄대학
清野聡子 도쿄대학	太田文雄 방위대학교	高井陸雄 도쿄해양대학
村上曆造 해상보안대학교	柴山知也 요코하마국립대학	平 朝彦 해양연구개발기구
宇多高明 국토기술정책종합연구소	徳山英一 도쿄대학	武井俊文 경단련
	磯部雅彦 도쿄대학	(伊藤源嗣 경단련)
		柘植綾夫 종합과학기술회의
		十市 勉 일본에너지경제연구소★
		古庄 幸一 NTT데이터

위의 표 4.5는 2000년에 시작된 일본재단의 ‘해양관리연구회’와 OPRF의 ‘해양·연안역 연구위원회’, 그리고 2006년에 발족한 ‘해양기본법연구회’의 민간인 멤버를 비교한 것이다. 해양기본법연구회의 민간인 멤버 15명

¹⁶⁶ ‘★’ 기호는 NGO임을 가리킨다. 武井俊文(다케이 토시부미) 및 伊藤源嗣(이토 모토즈구)는 경단련의 해양개발추진위원회 위원장이었으나, 위원장의 교대에 따라 武井는 2006년 5월까지, 伊藤는 6월부터 참가했다.

중 4명은 일본재단의 활동부터 계속해서 「해양기본법」의 검토작업에 종사해 온 핵심 멤버인 것을 알 수 있다. 이에 따라 그 때까지의 논의의 경위를 잘 아는 관계자들을 중심으로 일본재단의 의사를 계승하면서도, 새로운 멤버들을 포함시킴으로써 더 깊은 논의가 가능케 되었다고 할 수 있다.

일본재단의 해양관리연구회나 OPRF의 해양·연안역연구위원회에서는 양재단의 직원을 제외하고서는 대학교수들이 주된 구성원이었다. 한편, 해양기본법연구회에는 일본 최대의 경제단체인 경단련의 간부나 해상자위대 해상막료장 출신의 후루쇼 코이치(古庄幸一) 등 현장 경험을 가지는 멤버들이 보충되었다.¹⁶⁷ 또한, 과학기술이나 에너지 개발을 전문적으로 연구하는 연구기관도 연구회 멤버에 초대되었다. 이와 같이 과거에 관련 연구회에 비해 한 분야에 특화된 자식을 가진 전문가들이 많아진 것도 해양기본법연구회의 특징이라고 할 수 있다. 결과적으로 NGO, 학자, 연구자, 현장 경험자 등 다양한 배경을 가진 비공식행위자들이 멤버로 선출되었다. 이에 따라 정치인 멤버 12명보다 많은 15명의 민간인이 해양기본법연구회에 참가하게 되었다.

제4절 소결

일본재단이 2002년에 발표한 제언으로는 실제로 「해양기본법」 제정을 위한 움직임을 유도할 수 없었다. 중앙부처는 물론, 정치인이나 미디어도 일본재단의 제언에 무관심한 상황이었다. 이에 따라 일본재단은 직접적인 제언활동이 아니라, 정치인이나 미디어가 해양문제에 관심을 가지게 만드는 것이 우선 과제라는 것을 인식하게 되었다. 당시는 북한 공작선 사건이나 사전 통보 없는 중국의 해양조사 등 일본의 해양을 위협하는 사건이 일어나기 시작한 시기였다. 이때 일본재단은 수사 종료 후 폐기 예정이었던 북한 공작선을 동경의 중심부에서 일반 시민에게 공개했다. 이에 따라 정

¹⁶⁷ ‘해상막료장’은 해상자위관의 최고급 계급이며, 해상막료감부(海上幕僚監部)의 장을 말한다.

치인이나 국민들이 연일 공작선 전시에 쏘고하였다. 일본재단은 뉴스에서만 접할 수 있던 사건을 직접 체감할 수 있는 전시물로 변환하였으며, 관람객들은 해양 안전보장의 중요성을 인상 깊게 느끼게 되었다.

또한, 중국의 조사선이 일본 EEZ 내에 반반하게 출몰하게 되면서, 오키노토리시마를 둘러싼 ‘섬이나 암초냐’의 논의가 발발했다. 일본재단은 오키노토리시마에 역사상 처음으로 민간시찰단, 특히 주요 미디어를 중심으로 한 민간인들을 파견했다. 이에 따라 중국의 ‘암초’ 발언 이후 일단 진정된 오키노토리시마 문제는 다시 한번 주목을 받게 되었다. 오키노토리시마는 지리적, 기술적 문제로 인해 미디어가 자율적으로 취재하기가 어렵다. 일본재단의 민간시찰단 파견은 매우 귀한 취재기회를 미디어에 무상으로 제공하는 것이었다. 이에 따라 시찰에 참가한 각 매체가 오키노토리시마 문제를 특집으로 다루는 등 많은 관심을 보였다.

일본정부의 ‘무사주의’적 태도에 역행하는 이러한 기획에 따라 정치인과 미디어가 ‘바다를 지키는 것’의 중요성을 실감하게 되었다. 즉, 일본재단의 형식적 스위칭에 따라 공식행위자 네트워크와 비공식행위자 네트워크가 연결된 것이다. 이 시기에 일본재단은 형식적 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간을 연결시키는 ‘변환기’ 스위처 역할을 했다.

한편, 일본재단에서 OPRF로 이동한 테라시마 히로시를 중심으로 2003년 이후부터는 해양싱크 탱크인 OPRF에서 더 구체적인 연구가 진행되었다. OPRF는 정치인을 움직이기 위한 전략으로서 당시 정치적 관심이 높아진 ‘바다를 지키는 것’을 정책제언의 중요시책으로서 취급하기로 했다. 이에 따라 2003년에 설치된 ‘해양·연안역 연구위원회’에는 국방의 전문가도 참가하게 되었다. 이를 통해 종래에는 해양정책으로서 논의되어 오지 않았던 해양 안전보장문제에 대한 논의가 깊어졌다.

또한, OPRF는 ‘해양안전’에는 해상교통의 ‘safety’만 아니라, 공작선, 해적, 해양개발을 둘러싼 타국과의 충돌 등에 대한 대처, 즉 ‘security’의 개념도 포함된다는 해석을 부여했다. OPRF는 EEZ나 이도, 환경, 안전 등 여러 해양문제를 하나의 맥락으로 설명해줌으로써 왜 개별법이 아닌 해양기본법이 필요한지를 다른 행위자들이 이해하기 쉽게 만들었다.

이러한 내용적 스위칭을 겪은 ORPF의 정책제언은 자민당에 제출되자마자 공감을 얻을 수 있었다. ORPF의 제언을 통해 정치적 관심과 「해양기본법」의 필요성에 관한 설명이 링크되었다. 이에 따라 정치인과 비공식행위자 간의 네트워크가 「해양기본법」 제정이라는 목표를 공유하게 되었다. 즉, ORPF의 내용적 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간에서 의미차원의 소통이 일어났으며, ORPF는 ‘해석자’ 스위처 역할을 했다고 할 수 있다.

또한, 2006년 4월부터는 초당파의 국회의원과 민간 전문가들로 구성하는 정책공동체 ‘해양기본법연구회’가 발족했다. 이것을 계기로 「해양기본법안」을 차기 국회에 제출하기 위한 구체적 검토작업이 본격적으로 시작되었다.

제5장 「해양기본법안」의 수립과 국회 통과

제1절 해석자 시기(2): 2006.4-2007.4

상술한 바와 같이 해석자 스위치는 내용의 변화를 수반하는 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간에서 의미 차원의 소통을 도와준다. OPRF의 내용적 스위칭에 따라 비공식행위자 네트워크와 자민당의 일부 의원들이 의미 차원으로 연결되었다. 이를 계기로 정·민 협동의 법안 검토체제가 구축되었다. 그러나 알찬 법안을 만들기 위해서는 「해양기본법」을 둘러싼 이슈 네트워크에 새로 참가하게 된 다양한 행위자들과 기존의 네트워크 참가자 간에서 인식을 공유할 필요가 있었다. 그리고 국회제출 법안의 조문작성작업은 연구회나 여당이 아니라 중의원 법제국이 담당하기 때문에 법제국의 이해를 얻는 것도 중요한 절차였다. 이때 OPRF는 해석자 스위처로서 내용적 스위칭을 일으키면서 다양한 행위자 간의 의사소통, 그리고 공통이해의 형성을 돕는 역할을 했다.

1. ‘해양기본법연구회’에서의 논의

‘해양기본법연구회’는 2006년 4월 24일부터 2006년 12월 7일까지 열 차례에 걸쳐 일정을 진행하였다. 4월 24일의 첫 회의부터 9월 5일에 개최된 5회차까지는 매달 한 번의 주기로 10월 이후에는 매달 두 번의 주기로 회의가 개최되었다. 각 의제마다 민간 참가자와 중앙부처가 각각 프레젠테이션을 실시하여, 이에 대한 자유 토론이 이어지는 형식으로 검토가 진행되었다. 나아가 제4회차 연구회에서는 연구회의 정식 멤버 이외에도 관련 부처의 정책 담당자들이 초청되어, 정책에 대한 담당자의 설명이 실시되었

다. 또한 제7차 연구회에서는 경단련 해양개발추진위원회를 포함한 산업 관련 단체가 초청되어, 각 단체의 문제의식 및 요망사항이 청취되었다.¹⁶⁸ 이와 같이 국회의원, 학자, 관계 부처, 산업단체 등이 모여서 논의를 축적함으로써 법 제정을 위한 터를 닦은 것은 “역사상 최초의 획기적인 성과”라고 평가된다.¹⁶⁹

해양기본법연구회의 논의과정은 다음 표 5.1와 같이 ‘1단계: 의제 설정’, ‘2단계: 대안 제시와 의제확대’, ‘3단계: 상호간 공동이해 형성’으로 분류할 수 있다.¹⁷⁰

<표 5.1> 해양기본법연구회 일정과 주요논의 사항¹⁷¹

구분	회차	일자	의제 및 주요 논의사항	주된 발표자
1단계: 의제설정	1회	06. 4.24	해양정책의 필요성과 긴급성	자민당정조위원장, 일본재단 회장
	2회	06. 5.18	UN해양법조약과 일본의 대응 (국제법, 해양환경, 과학조사, 해양안전 보장)	학식경험자, OPRF
2단계: 대안제시와 의제확대	3회	06. 6.18	해양기술 정책에 관한 과제 (연구개발 및 인재육성, 과학기술)	학식경험자
	4회	06. 7.11	각 성청의 해양관련 정책	8 성청
	5회	06. 9. 5	해양정책에 넣어야 할 사항 I (기본법의 이념, 자원에너지, 교육)	학식경험자, NGO
	6회	06.10.13	해양정책에 넣어야 할 사항 II (해운, 해양안전보장)	학식경험자 민간싱크탱크
	7회	06.10.27	해양정책에 넣어야 할 사항 III - 민간부문의 의견청취(해운, 수산, 자원, 건설)	경단련, 석유, 어업, 해운 관련 협회
3단계: 상호간 공동이해 형성	8회	06.11.17	해양정책 대강의 방향	사무국(OPRF)
	9회	06.11.30	해양정책 대강의 시안, 해양기본법 시안	사무국(OPRF)
	10회	06.12. 7	해양기본법안의 개요	자민당, 공명당, 일본재단

¹⁶⁸ 일본경제단체연합회 해양개발추진위원회(해양개발), 일본선주협회(해운), 전국어업협동조합연합회(수산), 대일본수산회(수산), 석유광업연명(자원), 일본해양개발건설협회(건설).

¹⁶⁹ 中原裕幸(2007), “《解説》「海洋基本法」について”, *RIOE News and Report*, 제335호, p. 1.

¹⁷⁰ 최은봉·석주희(2010), “일본의 해양기본법(2007)성립의 배경과 동인”, 『일본연구』 제44호, pp. 57-58.

¹⁷¹ 최은봉·석주희(2010), 위의 논문, p. 57 및 OPRF(2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”, pp. 61-64를 토대로 작성.

이 구분에 따라 논의 과정을 설명하자면, 우선 1단계인 제1회부터 제2회까지는 「해양기본법」을 제창한 일본재단과 OPRF가 발표를 담당했다. 이들은 동 법이 지닌 기본이념, 그리고 「UN해양법협약」 발효와 일본의 느린 대응 등에 대해 설명했다. 다시 말해 「해양기본법」이 어떠한 의의를 가지고, 왜 지금 제정이 필요한지의 설명이다. 즉, 일본재단과 OPRF가 중심이 되어 구축해 온 「해양기본법」에 대한 비전을 연구회 멤버 간에서 공유한 후에 구체적 논의에 들어간 것이다.

2단계인 제3회부터 제7회까지는 개별 시책에 대한 논의가 진행되었다. 연구회 멤버에 따른 발표만이 아니라 중앙부처나 산업계 등 다양한 관계자들의 의견도 청취되었다. 특히 제4회차에서는 중앙부처가, 제7회차에서는 해양관련 산업의 대표자들이 프레젠테이션을 실시하였다. 이 시기부터 국토교통성이 적극적으로 연구회의 활동에 참가하기 시작하였으며, OPRF는 국토교통성과 긴밀한 협력관계를 구축하게 되었다고 한다.¹⁷²

당시에는 동중국해를 둘러싼 해양개발 문제가 사회적 관심의 중심이었다. 연구회에 참가한 정치인들의 관심도 처음에는 해양권익에 있었다고 할 수 있다. 그러나, 해양기본법연구회는 총 10회차 중 제6회까지의 시간을 도입하여 해양의 환경, 과학, 수송, 교육 등 다양한 정책 과제를 주제로서 취급했다. 각 분야의 학자들이 전문적 견지에서 현재 상황과 문제점 등을 설명하고, 연구회는 이에 대한 각자의 의견을 교환하면서 해양정책의 개선점이나 필요한 시책을 검토해갔다.

처음에는 멤버들이 각각 다종다양한 관심사항을 가진 상태로 이 연구회에 들어왔다. 한편, 이러한 학습기간을 통해 연구회의 참가자들은 다양한 문제의 존재와 그 중요성을 이해해 갔다. 이러한 프로그램의 고안 및 설명

¹⁷² 본 논문 부록 5 참조. 당시 OPRF의 활동에 협력하도록 지시를 낸 국토교통성의 야스토미 마사후미(安富正文) 사무차관은 해사국장 경험자다. 또한 국토교통성에서 해양정책을 주관하는 종합정책국장(슈쿠리 마사후미, 宿利正史)도 과거에 해상기술 안전국에서 총무과장을 맡은 인물이었다. 이 시기에 해양정책의 경험이 많은 고급공무원이 해양정책의 사무처인 ㄷ 탐에 서 있었다는 것이다. 그러한 당시의 인사배치는 「해양기본법」 추진에 있어서 국토교통성의 협력을 얻기 위해 유리하게 기능했다고 볼 수 있다. 약력은 “人事：国土交通省 次官に安富正文氏” (毎日新聞 2006.7.6), 人事院 HP, ‘宿利正史’ <http://www.jinji.go.jp/kensyusyo/jikan/shukuri.pdf> 를 참조.

자의 선정, 자료 마련 등은 다 연구회에서 사무국도 맡은 OPRF가 담당하였다. 처음에는 해양권익에 관심을 가지고 있던 정치인들이 다른 해양정책에 대해서도 관심을 보이게 되었다.¹⁷³

3단계에서는 좀 더 구체적인 공통이해로서 국회에 제출하기 위한 「해양기본법안」의 주된 내용과 「해양정책 대강」에 대해 합의가 형성되었다. 이때 OPRF는 해양기본법연구회의 발족 이후에도 ‘해양·연안역 연구위원회’의 활동을 계속하여, 연구회에서의 논의를 반영시키면서 전 25조, 부칙 4조로 구성된 「해양기본법안」의 초안과 「해양정책 대강」의 초안을 마련하였다.

이 초안은 먼저 여당과 OPRF를 중심으로 구성하는 ‘핵심 그룹’에서 논의된 후, 제8회차 이후의 해양기본법연구회에 제시되었다.¹⁷⁴ 즉, 해양기본법연구회는 총괄적으로 폭넓게 각 분야의 의견을 교환, 수용하는 기본조직과 소수체제로서 집중적으로 깊은 논의를 하는 ‘핵심 그룹’의 이중구조로 진행된 것이다. OPRF가 여당 의원과 함께 논의의 한 가운데에서 법안 검토과정에 참가하게 된 것은 NGO의 정책과정 참여라는 면에서 볼 때 매우 큰 쾌거라고 할 수 있다. 민간부문에서 유일하게 이 핵심 그룹에 초청된 OPRF의 아키야마 회장과 데라시마 이사, 그리고 구리바야시 교수는 일본재단의 연구활동시대부터 계속해서 해양기본법의 중요성을 주장하고, 검토해 온 사람들이다. 또한, 핵심 그룹은 평소의 연구회와는 달리, 정치인과 더 가까운 자리에서 논의할 수 있다. 이때 OPRF는 지금까지 이념을 함께 해 온 비공식행위자들, 그리고 연구회에 참가하는 비공식행위자들을 대표하여, 대변자로서 정치인의 이해를 얻는 역할을 맡았다.

또한, 「해양기본법」은, ‘기본법’이기 때문에 이 자체로서 누군가의 권리가 제한된다든지, 구체적인 규칙이 정해지는 것이 아니다. 따라서 「해양기본법」의 제정자체에 대해서는 이에 반대하는 세력이 발생하기 어려웠다고 할 수 있다. 실제로 일본재단의 제언활동으로부터 계속하여 「해양기본법」 제

¹⁷³ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, p. 6.

¹⁷⁴ 핵심 그룹에는 자민당의 다케미 의원, 이시바 의원, 당시 자민당과 연립여당을 끈 공명당의 다카노히로시(高野博師)의원, 그리고 OPRF의 아키야마(당시)회장과 데라시마 상무이사 및 구리바야시 교수가 참가하였다.

정을 위한 정책활동에 종사해온 OPRF 테라시마(寺島) 상무이사도 「해양 기본법」 제정에 관해 적극적으로 반대하는 세력이 없었다고 증언하고 있다.¹⁷⁵ 오히려 기본법의 존재가 뒷받침이 되어 정책을 더 강력하게 추진할 수 있기 때문에 민간부문의 입장에서는 무엇을 구체적 시책으로 기재하느냐가 관심의 대상이 되었다고 할 수 있다.

<표 5.2> 수집된 의견 등의 「해양정책 대강」으로의 반영¹⁷⁶

OPRF제언 및 수집된 의견		대응	「해양정책 대강」 구체적 시책
O P R F 제 언	EEZ 및 대륙붕의 관리체제의 구축	②	①해역 관리의 확립
	해양의 안전보장 확립	⑥	②EEZ 및 대륙붕의 개발·이용, 보전·관리
	해양환경의 보호·보전·재생의 추진	③	③해양환경의 보호·보전 및 재생의 추진
	생태계에 배려한 해양자원의 개발추진	④	④지속 가능한 해양자원의 개발 이용 추진
	통합적 연안역 관리시스템의 구축 강화	⑧	⑤경제 및 생활을 버티는 해상우승의 확보
	방재·감재(減災)의 추진	⑦	⑥해역의 안전보장과 해상안전의 확보
수 집 된 의 견	해역 관리의 확립	①	⑦국토보전과 방재대책의 추진
	해양산업의 육성·진흥	⑨	⑧연안역의 더 적절한 이용과 관리
	일본선적(船籍)·일본인 선원의 확보	⑤	⑨해양산업의 육성과 진흥
	과학기술의 연구개발 추진	⑩	⑩과학기술의 연구 및 개발의 추진
	일본 판 Sea grant의 창설	⑪	⑪국민의 이해증진, 해양교육·연구의 확충
	연안역의 관리·해역이용의 조정	⑧	⑫국제적 질서의 선도와 국제협력의 추진
	해양의 안전 확보	⑥	
	해양교육의 추진	⑪	
	국제적 협조	⑫	

위의 표 5.2에 정리한 바와 같이, 연구회에서의 논의 후 6개의 항목(①, ⑤, ⑨, ⑩, ⑪, ⑫)이 새로 추가되어 대강에 기재되었다. OPRF의 제언에는 없었으나 새로 대강에 추가된 구체적인 시책들을 보면, 해운의 확보, 해양 산업의 육성, 과학기술연구의 추진, 해양교육 등 산업계나 연구자 입장에서 나온 듯한 의견을 많이 확인할 수 있다. 또한, 직접적인 국익뿐만 아니라 ‘국제적인 협조’라는 개념이 들어간 것도 연구회에서 이루어진 논의들의 성과다. 연구회의 논의를 통해 바다가 인류공통의 재산으로서 파악되어, 그러한 재단을 지키기 위한 일본의 역할이 무엇이고 타국과의 관계를

¹⁷⁵ 본 논문 부록 5 참조.

¹⁷⁶ OPRF(2008), “海洋白書2008”, p. 18 및 p. 203 를 토대로 작성.

어떻게 구축하는가라는 주장을 가진 정책 대강이 되었다.¹⁷⁷ OPRF는 연구회에서 나온 다양한 행위자의 의견을 정리·편집하여 정책 대강이나 법안의 초안을 만들었다. OPRF가 작성한 초안은 먼저 여당 의원을 중심으로 한 연구회의 ‘핵심 그룹’에서 논의하게 되었다. 표 5.2가 보이는 바와 같이, 연구회에 참가한 행위자들의 의견이나 요망사항은 거의 다 정책 대강의 내용에 포함될 수 있었다. 이것은 OPRF가 명확한 비전을 제시해 온 것에 따라 정치인의 신뢰를 얻어 비공식행위자로서는 유일하게 핵심 그룹에 참가하게 된 성과라고도 볼 수 있다.

한편, 연구회 단계에서 조문의 문언 하나하나까지 합의하려고 하면 최종적인 합의 형성이 늦어진다고 판단되었다.¹⁷⁸ 이에 따라 해양기본법연구회의 성과물로서는 「해양정책 대강」과, 법안에 담아야 하는 항목을 A4 한 장에 정리한 「해양기본법안」 개요」를 채택하게 되었다.

일본재단의 사사카와 회장은 연구회 멤버에는 포함되지 않았으나, 제1회차 및 최종회차 연구회에 참가하여 대표 연설을 하였다. 이때 사사카와 회장이 말한 “바다가 지켜준 일본에서 바다를 지키는 일본으로(「海に守られた日本から海を守る日本へ」)”는 참가자들의 많은 공감을 얻어,¹⁷⁹ 금일 해양정책의 컨셉이 되었다.¹⁸⁰ 해양기본법연구회에는 다양한 행위자가 참가한 만큼 관심도 분산되어 있었다. 거기서 OPRF나 일본재단은 「해양기본법」, 나

¹⁷⁷ 「해양정책 대강」은 「해양기본법」의 제정이 필요하다는 제언 및 해양기본법연구회의 공통 인식의 정리로서 작성된 것이다. ‘정책 대강’이란, ①정당의 정책방침인 경우, ②각의 결정을 겪는 중요성이 높은 정부지침인 경우, ③관계 부처가 특정주제에 관해 정한 기본방침인 경우, ④기본법 제정에 앞서서 환경조성을 위해 선행적으로 수립될 경우, ⑤기본법 시행에 맞추어 수립될 경우가 있다(中原裕幸(2007), 위의 논문, p. 2.).

¹⁷⁸ OPRF(2008), “海洋白書2008”, pp. 18-19.

¹⁷⁹ 해양기본법연구회에 민주당에서 참가한 나가시마 아키히사(長島昭久) 의원은, “이 말만큼 「해양기본법」의 이념을 단적으로 표현한 말은 없다”고 평가했다(長島昭久(2007), “海に守られる日本から、海を守る日本へ”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제167호.).

¹⁸⁰ 「해양기본법」의 제정부터 5년 이상이 경과한 지금도 그 공감은 남아 있다. 2013년 4월에 각의 결정된 「제2차 해양기본계획」에도 동 컨셉트가 채용되었다. 2013년 7월에는 “바다가 지켜준 나라”로부터 “바다를 지키는 나라”로의 생각으로 안전한 해상교통, 해양권익, 법의 질서를 지켜간다는 결의를 표명하는 내각총리대신 담화가 발표된 정도다(首相官邸 HP, 「海の日」を迎えるに当たっての内閣総理大臣メッセージ’ http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/discourse/20130712uminohi.html).

아가 일본 해양정책의 새로운 컨셉을 제시하였다. 이에 따라 다양한 속성의 행위자 간에서 「해양기본법」이나 해양정책의 올바른 모습에 대해 공통 인식이 형성되었다.

한편, 「해양기본법」은 ‘기본법’이기 때문에 규제를 수반하는 것이 아니다. 이에 따라 OPRF의 역할은 갈등의 중재 것보다는 다양한 행위자의 의견을 가능한 한 성과물에 반영시켜주면서 합의형성을 원활하게 유도하는 것이었다고 볼 수 있다. 해양기본법연구회는 발언력이 큰 정치인들의 정치 지향으로 인해 전체의 방향성이 유도되는 것을 피할 수 있었다. 이것은 비공식행위자들이 의도하는 「해양기본법」의 제정 의의를 OPRF가 정치인들에게 전달하여 다양한 해양정책의 존재와 그 중요성을 알리게 한 것에 따른 부분이 컸을 것이다.

OPRF는 연구회의 참가자 겸 사무국이었으며, 해석자로서 다양한 의견을 정리·집약하여 정책 대강이나 법안의 초안을 제시하였다. 또한, OPRF는 민간부문에서는 유일하게 연구회의 핵심 그룹에 들어가는 것에 성공하였으며, 비공식행위자의 의견을 대변하는 역할을 했다. 이에 따라 원활한 합의형성이 이루어지고 민간부문의 의견도 잘 반영된 성과물이 완성되었다. 즉, OPRF 및 일본재단은 편집, 설명, 컨셉트의 제시, 대변 등 다양한 내용적 스위칭을 구사하여 여야당의 정치인, 산업, 학자, 관료, NGO라는 선례가 없는 정도로 다양한 행위자 간에 의미 차원의 소통을 가져온 것이다.

2. ‘이시바(石破) 초안’과 「해양기본법안」의 성립

한편, 차기 통상 국회로의 「해양기본법안」 제출이라는 목표를 위해 해양기본법연구회에서는 조문에 대한 최종적 합의형성이 생략되었다. 연구회에서 조문의 표현까지 숙고해도 결국은 각 정당에서의 논의가 불가결하며, 차기 국회에 법안을 제출하기 위해서는 시간 절약이 필요했기 때문이다. 이에 따라 연구회로서는 A4 한 장의 법안 개요만을 채택하는 것으로 대되

었다. 이때 채택된 「해양정책 대강」과 「해양기본법안」의 개요는 자민, 민주, 공명 각 당에서 내용의 승낙을 얻은 후, 중의원 법제국을 중심으로 한 조문의 입안 작업에 들어가게 되었다. 여기서 OPRF는 다시 ‘해석자’ 스위처로서 연구회와 법제국 간의 의미 차원의 소통을 가능하게 했다.

일본의 의원입법은 행정부처의 의뢰에 따라 형식적으로 의원이 제출하고 있는 경우가 많다.¹⁸¹ 이에 대해 의원 발안의 경우에는 법안 제출 예정자가 소속하는 의회의 ‘법제국’이 조문 작성작업을 담당하는 것이 통례이다.¹⁸² 이에 따라 「해양기본법안」 조문작성 작업은 해양기본법연구회의 좌장을 맡은 이시바 시게루(石破茂) 의원이 소속하는 중의원의 법제국에 요청되었다.

상술한 바와 같이 해양기본법연구회에서의 합의형성은 「해양정책 대강」과 법안의 개요까지였다. 이에 따라 조문은 우선 자민당의 ‘해양기본법 워킹 팀’과 여기에 옵서버로서 참가한 일부 부처 간에서 논의되었다. 여기서의 검토를 토대로 법제국이 조문안을 작성한 후, 자민·공명·민주 각 당이 이 조문안에 대한 최종적인 합의를 형성하는 절차가 되었다.¹⁸³

¹⁸¹ 野村吉太郎(2008), “キャリアシステムの廃止-民主制国家を支える国家公務員の育成のため”, 『立法と調査』, 별권, pp. 69-72. 당초 일본에서는 지금까지 성립된 법률의 85% 이상이 내각제출법안, 즉 관료들이 제출한 법안이며, 의원입법 자체가 많지 않다(古賀豪, 桐原康栄, 奥村牧人(2010), “帝国議會及び国会の立法統計-法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法”, 『リファレンス』, 2010년 11월호, pp. 117-155.).

¹⁸² 국회의 법제국은 내각제출법안이 대부분인 일본에서 의회가 행정부와 대항하여 입법기능을 충분히 발휘할 수 있도록 설립된 조직이다. ①소속의원이 제안자가 될 법안(의원입법)의 입안, ②법안에 대한 수정안의 입안, ③그러한 법안·수정안에 관한 국회심의를 위한 답변서 작성보좌, ④기타 법률관련의 조언 등을 담당한다. 이러한 전문적 작업이 필요한 이유는, 법률의 문언이 “일정한 규칙에 의거하여 작성되는 특수한 형식의 일본어”이기 때문이며, 법제국은 기술적으로 전문성을 발휘한다(衆議院法制局 HP, “組織・職務概要” http://www.shugi.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-syokumu.html).

¹⁸³ 본문에 기술한 바와 같이 자민당에는 원래 ‘해양권의 특별위원회’가 있었으며, 그 위원회를 통해 앞으로 자민당으로서 「해양기본법」을 검토한다는 방침이 2006년 3월 17일에 결정되었다. 이에 맞추어 동 위원회는 ‘해양정책 특별위원회’로 이름을 바꾸게 되었으며, 자민당으로써의 검토체제가 정비되었다. 자민당과 연립정권을 운영한 공명당도 2006년 6월에 ‘해양기본법제정 프로젝트 팀’을 발족시켰다. 이와 같이 여당 자민당과 공명당의 반응은 빨랐다. 민주당에 관해서는 해양기본법연구회에도 나가시마 아키히사(長島昭久)의원 등 3명이 참가하였으나, 야당인 관계상 ‘개인 자격’으로 참가한 것이었다. 민주당이 당으로서의 검토체제를 정비한 것은 2007년 이후다.

이와 같이 국회제출법안의 입안작업은 자민당 워킹 팀 하에서 중의원 법제국이 중심이 되어 실시하게 되었다.¹⁸⁴ 그러나, 법제국은 해양기본법연구회에 참가하지 않았다. 이에 따라 법제국의 작업은 기계적 혹은 전례주의(前例主義)적인 것이 될 위험성도 있었다. 다시 말해, 해양기본법연구회에서 구축된 공통이해나 「해양기본법」 구상의 근저에 있는 비전이 조문에서 사라질 가능성도 있었다는 것이다.

여기서 OPRF는 해양기본법연구회에서 나온 의견이나 그 때까지 겪은 논의의 축적이 법제국이 작성하는 국회 제출법안에도 잘 반영되도록 노력을 기울였다. OPRF는 우선 해양기본법연구회의 논의를 반영시킨 상세한 법안을 마련했다. OPRF는 자신이 연구회에 제시한 전 25조의 초안에 대해 연구회의 논의와 「해양정책 대강」에 의거하여 가필 및 수정했다. 이에 따라 전 33조 및 부칙 5조에 미치는 「해양기본법안」의 초안이 완성되었다.¹⁸⁵ 특히 이 초안에서는 해양이 ‘인류공통의 재산’인 것, 그리고 「UN해양법협약」 등 국제적 약속 밑에서 국제적 협조가 필요한 것이 ‘목적’ 부분에 명기되었다. 원래 NGO가 「해양기본법」 제정을 제안하게 된 배경에는 「UN해양법협약」 발효 등을 계기로 한 해양 패러다임의 변화가 있었다. 일본은 이러한 국제적 약속에 의거하여 해양정책을 추진해야 한다는 것은 해양기본법연구회에서도 참가자의 이해를 얻어 공통인식이 된 부분이다.¹⁸⁶ 이와 같이, OPRF의 초안 마련에 따라 「해양기본법」을 둘러싼 이슈 네트워크에 참가한 각 행위자들로 공유하게 된 신념까지도 명기된 법안이 될 수 있었다.

한편, 이 초안은 해양기본법연구회에서 채택된 것이 아니었기 때문에,

¹⁸⁴ 법제국 이외에 나각관방, 내각부, 국토교통성이 옵서버로서 구체적 조문의 검토작업에 참가했다. 이러한 체제가 된 하나의 요인에는 법제국의 조직체제의 문제가 있다. 법제국에는 각 부처 안전마다 담당과가 존재하나, 각과는 과장을 포함하여 4명-5명밖에 없다(衆議院法制局 HP, URL는 위에 게재.). 법안의 입안에는 그 분야에 관한 지식도 요구되기 때문에 실제로는 정부(중앙부처)의 보좌가 없으면 법안 입안작업은 쉽지 않다고 할 수 있다. 자민당의 해양기본법 워킹 팀의 논의에 법제국만 아니라 내각부, 내각관방, 국토교통성이 옵서버 참가한 것은 이러한 사정도 있었다고 할 수 있다.

¹⁸⁵ OPRF(2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”, pp. 81-92.

¹⁸⁶ OPRF(2008), “海洋白書2008”, p. 20.

해양기본법연구회에서 좌장을 맡은 이시바 의원의 ‘사안(私案)’이라는 취급을 받았다. 즉, 끝까지 이시바 의원의 ‘개인적 안’이라고 취급함으로써 해양기본법연구회 멤버 간에서 불필요한 갈등이 발생하는 것을 회피한 것이다. 이와 동시에 OPRF는 초안 제공을 통해 법제국에서의 작업을 가속화시킬 수 있었다.

OPRF 아키야마 회장과 데라시마 상무이사는 ‘이시바 초안’의 작성 후, 중의원 법제국의 담당 부장들을 방문하였다. 그들은 담당부국을 돌아다니면서 ‘이시바 초안’의 내용과 함께 왜 지금 종합적 해양정책이 필요한지, 또한 그 배경인 「UN해양법협약」 등 국제적 움직임부터 설명했다. 또한 이들은 해양기본법연구회의 논의과정이나 검토에 사용된 참고자료들을 모두 법제국에 제공하였다.¹⁸⁷ 이에 따라 연구회의 논의에 참가하지 않았던 법제국이 연구회의 공통인식이나 일본의 해양정책을 둘러싼 사회적 배경까지 모두 이해하게 되었다. 이 움직임을 정리하자면, 우선 OPRF는 해양기본법연구회에서 논의와 사회적 배경을 집약하여, ‘이시바 초안’이라는 조문안으로서 이를 구현화하였다. 구체적 시책의 나열이 아니라 검토에 참가한 행위자 간의 공통이해나 문제의식까지 담은 초안을 만든 것이다. 또한 OPRF는 이 초안을 참고자료와 함께 법제국에 가져갔다. 거기서 OPRF는 연구회를 대표하여 초안 내용과 논의 경위, 처음에 NGO가 기본법 제정을 제창하게 된 배경까지 자세하게 설명했다. 이러한 행동은 정보의 집약, 편집이나 해석의 부여라는 ‘내용적 스위칭’에 해당한다.

이러한 내용적 스위칭에 따라 ‘왜 지금 일본에 해양기본법이 필요하고, 해양기본법연구회가 어떤 논의를 거듭해 왔는지’를 법제국이 이해하게 되었다. 이를 통해 OPRF는 ‘해양기본법연구회’라는 정책공동체와 국회 제출법안을 입안하는 중의원 법제국 간의 의사소통을 가능하게 했다. 다시 말해 OPRF는 해양기본법연구회와 법제국을 ‘의미 차원으로’ 연결하는 ‘해석자’ 스위처의 역할을 했다고 할 수 있다. 이러한 노력의 결과 ‘이시바 초안’은 법제국의 호의적 이해를 얻어, 국회 제출법안의 입안작업에서는 각

¹⁸⁷ 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, pp. 10-11.

행위자 간의 합의형성에 그대로 사용되었다. 이와 같이 OPRF가 마련한 ‘이시바 초안’은 법제국의 수정 없이 그대로 국회 제출법안의 원형(原型)이 되었다. 이에 따라 최종적으로 완성된 국회제출법안도 ‘이시바 초안’으로부터 큰 변경 없는 것이 되었다.¹⁸⁸

특히 「UN해양법협약」이나 「아젠다21」 등 국제적 규범이나 행동 지침에 관한 기술이 조문의 ‘목적’부분에 남길 수 있었던 것은 ‘이시바 초안’이 법

188 · 법안의 쟁점

「해양기본법안」의 검토에서 끝까지 쟁점이 된 것은 해양정책 추진조직(종합해양정책 추진본부)을 어디에 설치해야 하는가의 문제이었다. 하나는 다른 자문회의와 같이 「내각부 설치법」 제18조 제1항의 “중요 정책에 관한 회의”로서 내각부에 설치하는 안, 또 하나는 총리대신이 지도력을 발휘하기 쉬운 내각관방에 설치하는 안이다. 그러나, 논의의 도중단계에서 더 이상 ‘중요 정책에 관한 회의’를 실설하지 않다는 정부방침의 존재가 밝혀졌다. 이에 따라 ‘중요 정책에 관한 회의’에 해당하지 않다는 취급으로 내각부에 설치하는 것은 유의미하지 않다는 의견이 높아졌다. 이러한 논의를 겪고 최종적으로는 내각관방에 설치하는 것으로 합의에 이르렀다. 그러나 이러한 논의는 법안의 국회제출 직전인 3월 초두에도 아직 결착되지 않은 상태였으며, 합의형성에 가장 긴 시간이 걸린 부분이라고 할 수 있다(文部科学省 HP, ‘海洋開発分科会(第14回)議事録’ http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/gijiroku/07051503.htm). 이 논의에 관해 자민당 이시바(石破) 의원은 “(종합해양정책본부가 잘 기능하기 위해서는) 결국은 총리대신의 강력한 리더십밖에 없다. 따라서 내각관방에 설치해도 내각부에 설치해도 사실 상관없긴 했지만, ...최종적인 조정 권능은 내각관방에 있다는 것이 결정적 이유(로 내각관방에 두게 되었다)”고 경위를 설명했다(제166회 국회 참의원 국토교통위원회회의록, 제11호. 괄호부분은 필자 보충.).

· 정당간의 합의 형성상의 쟁점

우선 공명당은 제3장에서 보았듯이 야당 시대부터 종합적 해양정책의 필요성을 주장해 온 정당이며, 「해양기본법」에 대해서는 환영하는 입장이었다. 법안의 문언에 관해서는 큰 쟁점이 없었으나, 공명당은 중국과의 마찰회피를 중시하고 있었다. 공명당의 의견에 따라 「해양기본법」이 중국과의 문제를 의식한 것이 아니라는 것이 ‘제1장 목적’ 부분에서 강조되었다. (사안: ‘각국이 협조하여 필요한 대처를 실시할 것이 중요하다’→제출안: ‘일본이 국제적 협조 밑에서...’) 또한, 공명당의 해안보전 프로젝트 팀의 의견에 따라 해안의 방호, 해안환경 정비 및 보전 등이 제25조의 2항에 추가적으로 기재되었다(OPRF(2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”, pp. 81-111, 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, pp. 13-14.). 야당인 민주당과의 합의형성에 있어서는 민주당이 과거에 제출한 2가지 해양관련 법안이 ‘계속심의’ 처리된 것이 쟁점이 있었다. 민주당은 처음에 이들 법안 중 하나를 통과시키는 것을 조건으로 제시했다. 그러나 양 법안의 내용은 「해양기본법」의 성립에 따라 대체할 수 있다는 것이 민주당 강에서도 이해되어, 민주당은 과거의 제출법안을 철회했다. 또한, 이때 철회된 두 가지 법안의 내용중 해상보안청에 관한 기술에 대해서는 별도 정부문서를 작성하는 것으로 결착되었다(OPRF(2008), “海洋白書2008”, pp. 23-25.).

제국의 깊은 이해를 얻은 성과라고 할 수 있다.¹⁸⁹ 「아젠다21」와 같은 법적 구속력이 없는 문서를 어떠한 표현으로 기술해야 기본법의 설치 근거로서 쓸 수 있는가라는 문제가 있었기 때문이다.¹⁹⁰ 한편, 해양기본법연구회에서는 이러한 국제적 약속에 의거하여 해양정책을 추진해야 한다는 것이 공통인식으로서 구축된 부분이었다. 이에 따라 「해양기본법」의 조문에 국제 약속에 대한 언급을 남기는 것은 해양기본법연구회 멤버에게 중요한 의미를 지닌 것이다.

일본재단의 제언활동부터 줄곧 「해양기본법」을 둘러싼 제언활동에 종사해 온 OPRF의 데라시마 히로시(寺島紘士) 상무이사는 완성된 국회제출법안은 해양기본법연구회의 논의와 공통인식이 “제대로 반영된 것이 되었다”고 만족스럽게 평가하고 있다.¹⁹¹ 지금까지의 일본 정책과정에서는 그 성립 과정에 민간인이 초청되어도 형식적인 의견수집에 지나지 않고 NGO의 의견이 반영되는 경우가 많지 않았다. 그러나 「해양기본법」의 제정과정은 그러한 통례와는 다른 태도로 정책입안과정이 진행되었다고 할 수 있다.

물론, 이 시기에 중요한 역할로서 해양기본법연구회를 다른 행위자의 네트워크와 소통시킨 행위자는 OPRF만이 아니다. 자민당 소속 의원들은 내각총리대신, 내각관방장관 등을 찾아가, 의원입법으로 제출하기 위한 내각의 협력을 요청하였다. 또한, 정책제언에 대해서는 소극적 반응을 보였던 국토교통성은 해양기본법연구회가 움직이게 되자 이것에 적극적으로 관여하기 시작하였다. 국토교통성은 국회 제출법안이 무사히 국회심의를 통과할 수 있도록 각 당을 다니면서 자신의 제출법안만큼 사전교섭에 노력을

¹⁸⁹ 「아젠다21」은 1992년에 개최된 UN환경개발회의(지구 서밋)에서 ‘지속가능한 개발’의 원칙을 정한 「리오 선언」의 행동계획으로서 채택된 것이다. 제17장 ‘해양 및 연안역의 보호 또한 이들 생물자원의 보호, 합리적 이용 및 개발’에서 「UN해양법협약」에 의거한 해양·연안역의 종합적 관리와 지속 가능한 개발을 연안역에 의무를 부과하여 구체적인 행동계획을 정하고 있으며, 「UN해양법협약」을 정책 면에서 보완하는 것이라고 평가되어 있다(国会図書館(2012), “海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策”, p. 55, OPRF(2008), “海洋白書2008”, p. 5.).

¹⁹⁰ OPRF(2008), “海洋白書2008”, p. 20. 결국 성문에서 「아젠다21」에 관한 기술은 “해양의 지속 가능한 개발 및 이용을 실현하기 위한 국제적인 활동”이라는 표현이 되었다.

¹⁹¹ 寺島紘士(2007), “日本船舶海洋工学会創立110周年記念式典 記念講演原稿”(저자에게서 직접 입수.), p. 8.

기울었다고 한다.¹⁹² 이와 같이 OPRF는 지적 자원을 토대로 공식행위자와 비공식행위자 간의 네트워크와 법제국 간의 소통을 가능하게 하였다. 또한 자민당과 국토교통성은 정치적 인연에 따라 각 방면에 접촉하였다. 이와 같은 OPRF, 자민당, 국토교통성 3자 간의 역할 분담에 따라 국회성립까지의 길을 효율적으로 정비할 수 있었다고 할 수 있다.¹⁹³

이 법안은 2007년 3월 13일에 자민당, 15일에 공명당, 민주당에서는 7일에 정식으로 받아들여져서, 제166회 통상 국회에 제출되었다. 우선 4월 3일의 중의원 국토교통위원회에서 만장일치로 가결되어, 당일 오후 중의원 본회의를 통과했다. 동월 19일, 20일에는 참의원 본회의를 통과, 정식으로 「해양기본법」이 성립하게 것이다. 「해양기본법」의 성립까지는 연구회 발족으로부터 1년밖에 걸리지 않았다. 이것은 여야당의 국회의원과 민간 부문이 일체가 되어, 관련업계나 중앙부처의 의견도 수렴하면서 제166회 국회 성립이라는 목표를 향해 매진한 결과라고 평가할 수 있다.

¹⁹² 秋山昌廣(2007), 앞의 논문, pp. 10-11.

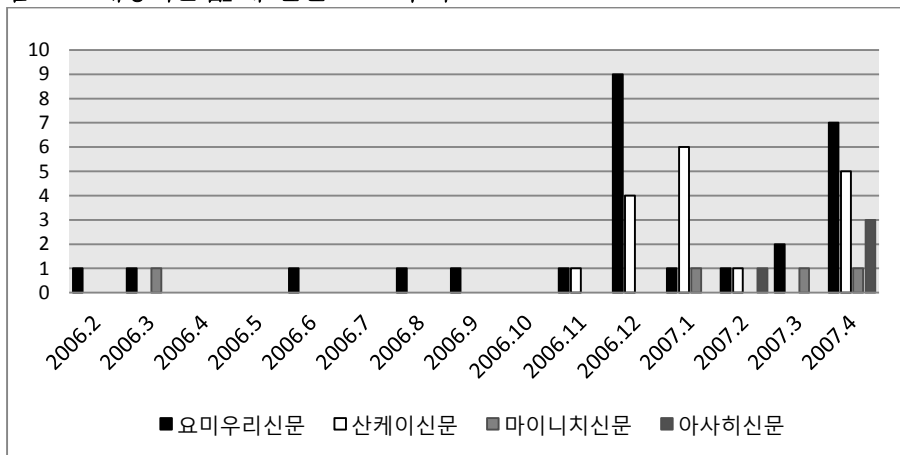
¹⁹³ OPRF가 마련한 ‘이시바 초안’이 큰 변경 없이 야당에도 수용될 수 있었던 매커나 줌은 제2장의 각주 부분에서 언급한 바와 같이 하스의 ‘인식공동체’론에도 합치된다. 하스는 특히 인과관계가 복잡하고 이해하기가 어려운 정책과제의 해결에 있어서 발휘되는 전문가집단 네트워크의 힘을 설명하였다. 이 전문가집단의 네트워크가 바로 ‘인식공동체’이다. 예를 들어서 어느 정책의 전문가들이 초국가적으로 네트워크를 구축하여 문제의 인과관계에 대한 견해나 정책적 지향 등을 공유하고 있는 경우, 어느 나라 정책결정자가 각국 전문가집단에게 조언을 구해도 얻는 회답이 비슷하게 된다. 이에 따라 결과적으로 인식공동체의 공통인식이 초국가적 공통인식이 된다. 해양기본법연구회는 일본재단이나 OPRF와 같이 5년 이상 「해양기본법」을 연구해온 NGO와 학자, 그리고 해양정책에 관심을 가지는 여야당의 정치인들로 구성하는 네트워크다. 연구회의 활동을 통해 각 참가자는 고도의 지식과 인식을 공유하게 되었으며, 이 모습은 ‘인식공동체’의 설명에 합치된다. 또한, 「해양기본법」은 다양한 분야의 정책이 포함되어 각 정책이 복잡한 인과관계를 가지고 있다. 이러한 문제에 대해 각 정당은 당이 지닌 정책적 지향과 국가전체의 이익을 같이 고려하면서 합의를 형성해야 한다. 이에 따라 각 당의 합의형성에 있어서는 ‘인식공동체’인 해양기본법연구회의 공통인식인 ‘이시바 초안’이 거의 수용되었다. 대중 관계를 중요시하는 공명당의 요청에 따라 국제협조에 대한 기술이 한층 더 신경을 쓴 것이 되었으나, 전체적 내용에 대해서는 원활한 3당 합의가 이루어졌다.

제2절 미디어의 적극적 반응

본 절에서는 제4장의 ‘변환기 시기’에서 일본재단에 연결된 주요 미디어에 대해 정책입안기 이후의 움직임을 살펴본다. 이에 따라 일본재단이 변환기 시기에 실시한 행동이 한낱 퍼포먼스에 그치는 것이 아니라 정책과정에서 중요한 의의를 가졌다는 것을 나타내고자 한다.

제3장에서 살펴본 바와 같이, 2001년 이후의 일본재단의 제언활동의 결과 정치인을 움직이기 위한 전략으로서 적극적으로 미디어를 해양문제에 끌어들이는 것이 필수적 과제로 도출되었다. 오키노토리시마로의 파견 등 일본재단이 미디어를 해양문제의 현장에 직접 데려간 결과 주요 신문사들이 큰 관심을 보였다. 이 중에서도 특히 요미우리(読売)신문과 산케이(産経)신문은 「해양기본법」의 움직임에도 큰 관심을 가지게 되었다.¹⁹⁴

<그림 5> 「해양기본법」에 관한 보도 추이¹⁹⁵



¹⁹⁴ 마이니치(毎日) 신문과 요미우리(読売) 신문은 오키노토리시마 민간시찰단 파견에 대해 2번에 걸쳐 1면에 게재하였다. 요미우리신문에 관해서는 북한 공작선의 일반공개에 대해 좌우 2면에 걸쳐 게재하는 등 이를 대대적으로 취급했다.

¹⁹⁵ 데이터 수집방법: 유료 데이터베이스 ‘G-Search’(http://db.g-search.or.jp/)

대상기간: 2005년 12월-2006년 4월(OPRF 정책제언 발표 다음달-국회 성립, 2005년 12월, 2006년 1월은 해당이 없으므로 그림상은 생략했다.)

대상매체: 주요 신문사 4사(요미우리, 아사히, 산케이, 마이니치), 검색어: ‘해양기본법’

방법: 검색어를 포함한 기사 중 전체100자 미만의 기사 및 「해양기본법」의 제정의 동향에 언급하지 않은 기사(정책의 나열 등)를 제외했다.

위의 그림 5가 표시하는 바와 같이 요미우리 신문은 해양기본법연구회의 발족 이전부터 「해양기본법」에 관한 동향을 보도해 왔다. 다른 신문사가 이에 관심을 보이게 된 것이 주로 2006년 12월 이후인 것에 비해, 요미우리신문은 이전부터 계속하여 「해양기본법」 관련 기사를 게재했다. 동사는 특히 2006년 5월 23일부터 6월 20일까지의 약 한달 동안 ‘특집: 국가전략을 생각한다’의 일환으로 일본의 해양정책에 초점을 맞춘 특집 기사를 연재했다. 이 기사는 해양기본법연구회 활동의 정당성을 알리는 역할을 했다고 할 수 있다. 특히 이 연재는 제5일째까지 약 3000자 규모의 기사가 매일 1면에 게재된 만큼 최상급 기사 취급을 받았다.¹⁹⁶ 물론 기사의 내용은 「해양기본법」에 한정된 것이 아니다. 그러나 여러 해양정책과 정부 대응에 관한 검증을 통해, 일본의 해양정책에는 전략이 없다는 것과 정부의 부처이기주의적 대응을 비판적으로 그리는 내용이었다.¹⁹⁷ 요미우리 신문은 이러한 문맥에서 이제 “포괄적 해양행정 추진체제를 지향하는 움직임이 마침내 시작했다”고 해양기본법연구회의 발족을 평가했다.¹⁹⁸ 이는 야당이나 산업계 등 여러 행위자를 끌어들이면서 「해양기본법안」에 대한 합의를 형성해야 하는 시기에 해양정책 개혁이나 「해양기본법」 제정의 필요성에 대한 인식을 확산시켰고 할 수 있다.¹⁹⁹

해양기본법연구회가 제10회 연구회를 마치고 ‘「해양기본법안」의 개요’ 등을 언론에 발표하고 나서는 보도가 더 활발해 졌다. 요미우리신문은 “해양기본법-지금까지 없었던 것이 더 신기하다”는 제목으로 「해양기본법안」을

¹⁹⁶ 6일째 이후에는 4면으로 이동했으나, 계속해서 2000자 규모의 기사가 게재되어, 요미우리신문의 큰 문제의식을 느낄 수 있다.

¹⁹⁷ 구체적으로는 다케시마(독도) 문제, 오키노토리시마(沖ノ鳥島)나 EEZ의 관리, 동중국해의 가스전 개발, 해적·해상 테러리즘, 자원·에너지, 해운·선원 등의 문제를 취급하였다. 요미우리 신문은 이러한 문제에 대해 OPRF나 해양기본법연구회 멤버들에 대한 취재나 정부 관계자의 발언을 인용하면서 정부의 느린 대응이나 부실한 체제, 국민의 무관심을 비판적으로 보도했다.

¹⁹⁸ “[国家戦略を考える]第5部(5)「海の管理保護」認識欠く”(読売新聞 2006.5.27)

¹⁹⁹ 요미우리신문의 대형연재에 대해, 연재개시부터 일반독자만 아니라 정부관계자(국토교통성, 해상보안청의 현역직원, 기상청 OB 등.)들이 반응을 써 보냈으며, 공식행위자 간에도 공감을 얻었다(“[国家戦略を考える]第5部(20)国挙が負の連鎖「脱法吃」読売新聞 2006.6.20).

통상국회에서 꼭 성립시켜야 한다는 주장을 1면에 전개했다.²⁰⁰ 2006년 12월 이후는 산케이신문도 「해양기본법」에 관한 보도를 적극적으로 전개하였다. 동사는 2007년 1월에는 「해양기본법」 성립이 확정된 것처럼 쓴 기사를 1면에 게재하여,²⁰¹ 그 기사의 익일에는 왜 「해양기본법」이 필요한지를 지면에서 해설했다.²⁰² 이와 같이, 정책입안기에 들어가서 미디어는 「해양기본법」의 중요성과 정부의 느린 대응에 대한 문제 제기를 국민에게 확산하였다. 다시 말해 이번 통상국회에서 꼭 「해양기본법」을 성립시켜야 한다는 국내의 분위기를 조성하는 역할을 마다리가 한 것이다. 이러한 미디어의 적극적 여론형성이 「해양기본법」 성립을 더 확실하게 하였다고 할 수 있다.

일본재단은 2003년부터 2005년에 걸쳐 전략적으로 미디어를 해양문제에 끌어들이는 이벤트를 마련하여, 국내 주요 미디어가 해양문제에 관심을 가지게 되었다. 이에 따라 정책입안기 이후에는 미디어가 해양기본법연구회 활동의 정당성을 세간에 설명해주는 역할을 하게 되었다. 이와 같이 일본재단이 변환기 스위치로서 기획한 이벤트는 퍼포먼스로서 일시적인 화제를 제공한 것은 아니었다. 이러한 기획을 통해 일본재단 및 OPRF와 미디어가 정책 네트워크 상에서 연결되었으며, 이에 따라 미디어가 「해양기본법」 성립을 뒷받침하는 역할을 하게 되었다.

제3절 소결

2005년 11월의 정책제언 발표 이후 자민당은 바로 적극적인 반응을 보여, 정치인과 NGO, 학자들로 구성된 ‘해양기본법연구회’를 만들었다. OPRF는 논의의 토대로서 사용하는 자료의 작성이나 의제설정, 회의 운영 사무 등 물질적/비물질적 자원을 제공하였다. 또한 이 연구회는 전체적인

²⁰⁰ “海洋基本法なかったことの方が不思議だ” (読売新聞 2006.12.31)

²⁰¹ “海洋基本法、通常国会で成立へ 権益確保、民主も賛成” (産経新聞 2007.01.07)

²⁰² “「海洋基本法」なぜ必要 開発・保護「日本の海」管理” (産経新聞 2007.01.08)

의견을 교환하는 전체회의와 소수 멤버로 깊은 논의를 하는 ‘핵심 그룹’의 이중구조였다. OPRF는 NGO임에도 불구하고 여당 의원과 함께 핵심 그룹의 일원이 될 수 있었다. 이와 같이 OPRF는 여당 의원들과 핵심 그룹까지 형성하게 되어, 민간부문의 대변자로서 정치인과 비공식행위자를 의미차원으로 연결하는 역할도 했다. 또한, 해양기본법연구회는 정식 멤버만 아니라, 중앙부처나 산업단체의 의견이나 요망사항에도 귀를 기울였다. 이와 같이 다양한 행위자가 한 자리에 모여 논의하는 형식으로 법안을 검토한 것은 일본 역사상 처음이었다.²⁰³

연구회에서의 논의 종료 이후 법안 입안작업은 중의원 법제국의 손에 옮겨졌다. 이때 OPRF는 법안에 연구회에서의 논의가 제대로 반영될 수 있도록 해양기본법연구회에서 나온 의견을 종합한 법안의 초안을 마련했다. OPRF는 이 초안과 참고자료를 가지고 법제국의 담당 부국을 다니면서 법안의 내용과 배경에 대한 법제국의 이해를 얻었다. 이 결과 국회 제출법안은 이시바 초안으로부터 큰 수정이 없는 것이 되었다. 즉, OPRF 및 일본 재단은 정책입안기에 들어가서도 ‘해석자’ 스위처로서 네트워크 권력을 발휘한 것이다. 이에 따라 법안 검토부터 국회제출안의 최종합의에 이르기까지 신속하게 진행되었으며, 그 내용도 각 행위자가 만족할 수 있는 내용이 되었다.

‘해석자’ 스위처는 종류가 다른 네트워크 간의 단순한 연결이 아니라, 의미의 전달이나 해석의 부여 등 ‘내용적 스위칭’까지 이루어져야 가능한 역할이다. 이에 따라 4가지 스위처 역할 중 가장 난이도가 높다고 할 수 있다. OPRF는 NGO로서 「해양기본법」 제정을 제안하여 여당의 정책아젠다로 설정시켰을 뿐만 아니라, 정책의 검토단계에서도 네트워크 권력을 발휘하면서 알찬 「해양기본법」의 제정을 주도했다고 할 수 있다.

²⁰³ 해양기본법연구회의 좌장으로로서 활동을 주도한 이시바 시게루(石破 茂) 의원은 자신에의 인터뷰기사에서 이하와 같이 말했다(石破 茂(2007), “新たな海洋立国を目指して”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제158호.). “의원입법이라고 해도 관료가 쓰고, 부처간의 조정이 어렵다는 이유로 의원입법형식을 채택한 것이 거의 모두였다... 그러나 이번 경우에는, ...연구회에서 농밀하게 논의하여, 업계의 의견도 들으면서, 대강·법안의 개요를 채택했다. ...이것은 제가 아는 한 역사상 처음이며, 아예 새로운 법률의 입안과정이었다. 거기에도 큰 의의가 있다.”

제6장 결론 및 시사점

제1절 분석결과의 요약

지금까지 일본의 해양정책에 대해 「UN해양법협약」 발효 이전의 논의부터 「해양기본법」 제정까지의 과정을 살펴보았다. 우선, 「UN해양법협약」 발효 이전에도 「해양개발기본법」이라는 이름으로 종합적인 해양정책 체제의 구축을 시도한 흔적을 찾아 볼 수 있었다. 그러나, 당시 이러한 시도의 근저에 있었던 것은 해양자원개발이라는 새로운 산업의 진흥과 연안역 관리를 둘러싼 중앙부처 간의 권한다툼이었다. 일본이 해양국가로서 어떤 태도로, 혹은 어떤 각오로 해양정책을 추진해 가는지를 정한 현재의 「해양기본법」과는 성격이 다른 것이었다. 이러한 성격의 차이는 있으나 「해양개발기본법」 구상은 ‘칸막이 행정’의 벽에 부딪히고 관계 부처의 이해를 얻을 수 없었으며, 1990년대 이후는 그 논의조차 끊기고 말았다.

이러한 상황에 다시 이의를 제기한 것이 일본재단이었다. 일본재단은 설립 당초부터 해양부문의 진흥에 관련된 활동, 그리고 해양정책의 국제회의에도 적극적으로 참가해온 NGO다. 「UN해양법협약」 발효 이후, 바다를 둘러싼 패러다임은 ‘좁은 영해와 넓은 공해’로부터 ‘12해리 영해, 200해리 EEZ’로 전환되었다. 이러한 변화를 계기로 다른 국가들이 독자의 해양정책을 확대해 나가기 시작했다. 이에 비해 일본정부는 여전히 종래의 칸막이 행정에 따른 체제를 유지하여 국제적 추세에서 뒤떨어지고 있었다. 일본재단은 이러한 상황을 문제시한 것이다.

일본재단은 우선 심포지엄 개최를 통해 다양한 해양문제의 존재를 국민에게 폭 넓게 알린 후, 2000년에는 「해양기본법」에 대한 구체적인 검토를 위해 ‘해양관리연구회’를 만들었다. 일본재단은 이 연구회에서 다른 비공식 행위자들과 일본의 올바른 해양정책을 연구하면서, 「해양기본법」 구상을 정책제언으로서 준비하게 되었다. 이것은 네트워크가 만들어져 가는 과정

에서 봤을 때 네트워크의 길목을 장악하는 ‘문지기’ 스위치 역할로 볼 수 있다.

일본재단은 해양관리연구회에서 검토한 정책안을 언론에 발표하기 전에 그 정책안에 대한 설문조사를 통해 자신의 네트워크 외의 행위자들에게 그 내용을 주지시키려고 했다. 또한 설문조사의 결과를 정책안에 반영시키고, 설문조사의 결과보고서를 정책안에 첨부하여 그 설득력을 높이려는 노력을 기울였다. 그 결과 해양관리연구회에 참가하지 않았던 다른 비공식행위자들도 해양기본법의 중요성을 이해하게 되어, 2002년 이후 「해양기본법」에 관련된 정책제언이 잇따라 발표되었다. 즉, 일본재단은 내용에 변화를 줌으로써 같은 종류의 노드와 노드를 연결하는 ‘중개인’ 스위치 역할을 한 것이다.

그러나, 이렇게 노력한 보람도 없이 정치인이나 행정부 등 공식행위자와 미디어 측에서는 좋은 반응을 얻을 수 없었다. 이에 따라 일본재단은 공식 행위자들의 관심을 얻기 위해 ‘변환기’ 스위치로서 미디어의 주목과 정치적 관심을 받기 위한 이벤트를 만들었다. 하나는 북한의 공작선 일반공개, 또 하나는 오키노토리시마로의 민간시찰단 파견이다. 공작선의 공개도 오키노토리시마로의 민간시찰단 파견도 일본 대외정책의 특징인 ‘무사주의’에 역행하는 행동이었으며 일본사회에 큰 충격을 주었다. 북한 공작선의 경우에는 생생한 충격전의 흔적을 정치인들이 직접 시찰할 기회를 마련함으로써 ‘바다를 지키는 것’의 중요성을 재인식시켰다. 또한 오키노토리시마는 주요 미디어를 직접 데려감으로써 미디어의 관심을 얻어 연일 이어지는 보도로 연결되었다.

일본재단의 여론 형성과 동시에, 제언 내용의 재구축을 진행한 것이 OPRF이었다. OPRF는 일본재단의 자매단체이자 일본재단이 만든 해양 싱크탱크로서 고도의 전문지식과 연구능력을 가진 단체다. 상술한 바와 같이 일본재단이 기획한 이벤트나 당시의 사회정세 변화에 따라 정치인이나 여론이 ‘바다를 지키는 것’의 중요성을 재인식하게 되었다. OPRF는 그러한 정치적 관심과 「해양기본법」의 필요성에 대한 설명을 링크시키기 위해 정책안의 ‘내용적 스위칭’을 실시했다. 그때까지 해양정책으로서는 논의되어

오지 않았던 ‘해양 안전보장’ 문제에 주목하여, ‘해양안전’의 개념을 넓게 정의하였다. 또한, OPRF 제언에서는 EEZ의 권익을 확보하기 위해서는 이도 관리 및 환경 보전, 타국과의 협조 등 다양한 정책과 일체적으로 추진해야 한다는 것을 설명했다. 이와 같이 OPRF는 안전보장이나 해양권익 등 정치적 관심 이슈에 대해 그 주변 이슈와의 인과관계를 설명해 줌으로써 개별법이 아닌 「해양기본법」의 필요성을 정치인들에게 이해시키기에 성공한 것이다. 이에 따라 2005년에 발표된 OPRF의 정책제언은 바로 정치인들의 공감을 얻었다. 즉, OPRF는 정책제언의 내용적 스위칭에 따라 종류가 다른 네트워크 간에서 의미 차원의 소통을 가능하게 하는 ‘해석자’ 스위처 역할을 한 것이다. 이러한 OPRF의 역할을 통해 「해양기본법」 제정은 여당의 정책아젠다로서 채택되었다. 이를 계기로 자민당은 야당, NGO, 학자들과 함께 ‘해양기본법연구회’로서 법안의 검토를 시작하게 되었다. 이와 같이 일본재단이라는 큰 행동력을 가진 단체와 고도의 연구능력을 가진 싱크탱크·OPRF의 일체적인 움직임이야말로 NGO가 「해양기본법」 제정을 정책아젠다로 설정시키는 데에 성공한 핵심 요소라고 할 수 있다.

또한 OPRF는 회의의 참가자일 뿐만 아니라 연구회의 사무국으로서 회의 운영사무 전반을 맡고, 각 의제마다 논의거리가 되는 자료 등을 제공하였다. OPRF는 다양한 행위자들의 주장을 정리하고, 법안이나 정책 대강의 초안을 마련했다. 또한 비공식행위자로서는 유일하게 연구회의 ‘핵심 그룹’에 참가하게 된 OPRF는 비공식행위자들의 의견을 대변해 주는 역할로서 활약하게 되었다.

해양기본법연구회의 활동종료 후에도 역시 OPRF는 해석자 스위처로서 활약하였다. OPRF는 연구회에서의 논의와 여기서 형성된 공통인식을 반영시킨 「해양기본법안」의 초안 ‘이시바(石破) 초안’을 마련하여, 참고자료와 함께 법제국의 담당부국을 돌아다녔다. 이 과정에서 OPRF는 NGO가 「해양기본법」 제정을 제언하게 된 배경부터 상세하게 설명함으로써 법제국의 호의적 이해를 얻게 되었다. 이에 따라 OPRF가 작성한 ‘이시바 초안’은 그 대로 국회 제출법안의 베이스가 되었으며, 이를 토대로 자민, 공명, 민주 3

당의 최종적 합의형성이 진행되었다. 이 결과 최종적으로 ‘이시바 초안’으로부터 큰 변경 없이 신속히 국회 제출법안이 완성되었다.

또한, 이 시기에서 중요한 것은 NGO와 정치인, 관료들의 역할분담이 잘 기능한 점이다. 국토교통성은 제언발표 당시에는 가만히 보고 있었으나, 정치인이 움직이게 되면서 「해양기본법」을 둘러싼 이슈 네트워크에 자율적으로 참가했다. 국토교통성은 국회 제출법안이 완성되자 무사히 국회심의를 통과할 수 있도록 국회 방면에 접촉했다. 또한, 연구회에 참가한 국회의원들도 역시 각자 정당의 이해를 얻으면서 정당 간 합의형성을 확실하게 했다. 즉, OPRF는 지식자원의 힘으로 조문 입안 담당자와 연구회 간의 소통을 가능하게 하여, 정치인과 관료들은 국회심의를 무사히 통과하도록 정계의 이해를 얻은 것이다. 최종적으로 성립된 「해양기본법」은 해양기본법 연구회의 논의를 잘 반영시킨 것이 되었으며, 연구회의 발족부터 불과 1년 안에 국회성립까지 이루어졌다.

이와 같이 일본재단과 OPRF는 제언활동을 통해 「해양기본법」 제정을 위한 공식행위자의 검토를 개시시켰을 뿐만 아니다. 그들은 정책입안과정까지 계속해서 중요한 행위자로서 큰 네트워크 권력을 발휘했다. 영향력을 미칠 수 있었다는 결론을 낼 수 있다. 이는 관료들이 배타적으로 주도권을 장악하는 일본의 정책 시스템에서는 일어나기가 어려운 일이라고 평가할 수 있다.

이하에 시계열로 「해양기본법」 제정과정을 정리했다. 그림 6를 보면 일본재단과 OPRF의 스위처 역할이 시기적으로 잘 연결되어 있는 것을 확인할 수 있다. 특히 「해양기본법」 제정은 관련 이슈를 통해 정치인의 관심을 얻은 상태로 그 관심에 맞춘 정책안을 NGO가 제시한 것이 포인트가 되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 내용의 스위칭에는 충분한 연구활동에 따른 주장의 근거와 전략성이 필요하며, 상당한 시간도 필요로 했다. 이때 하나의 NGO가 단독으로 행동하고 있었으면 행동과 상호작용 간에 타임래그가 발생하여 NGO 행동이 최대의 효과를 낼 수 없었을 것이다.

<그림 6> 시계열로 보는 「해양기본법」을 둘러싼 NGO의 스위치 역할 변천

정치적 움직임											해양기본법 연구회 발족	해양기본법 가결
OPRF	(내용스위칭 기간)										해석자	
	해양·연안역 연구위원회 발족										제언 발표	
일본 재단	문지기 중개인 변환기											
	국제 해양심포지엄 해양관리 연구회 발족 설문조사 제언 발표 북한공작선공개 오키노토리시마 민간시찰단											
국제적 움직임	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07
	UN해양법협약 국내 발효					북한 공작선 사건			중국측 압초 발언	중국 해양 조사	해적 사건	

다음에, 아래 표에는 참가 노드나 네트워크 간의 연결 수법 등을 시기별로 정리하였다. 정책과정의 시기구분과 NGO가 스위치 역할을 한 기간은 완전하게 합치하는 것은 아니지만, 시기의 진행과 함께 NGO 역할도 고도인 역할로 변화해 간 것을 확인할 수 있다.

<표 6> 「해양기본법」의 확산

	제1시기 1996-2002	제2시기 2003-2006	제3시기 2006-2007
주요 노드	NGO, 학자	NGO, 학자, 정치인, 미디어	NGO, 학자, 정치인, 미디어, 중앙성청, 민간단체, 중의원 법제국
시기 구분	「해양기본법」 필요성 알리기	· 무관심층의 관심 얻기 · 정책제언의 내용진화 · 정·민 합동 연구회 결성	· 법안내용 합의형성 · 조문 책정
주요 수단	· 연구회 설립 · 세미나 · 대규모 설문조사 · 정책제언	· 해양안전보장, 권익확보 관련대규모 이벤트 · 본격적 연구활동 · 정책제언 · 여당의원예의 접촉	· 논의 재료 제공 · 회의 운영 · 법안 초안 책정 · 법제국 방문
주된 관심	· 종합적 해양정책 추진 · 「해양기본법」 제정	· 안전보장, 해양권익 ↓ · 「해양기본법」	· 「해양기본법안」 · 차기 통상 국회제출 · 정·민 합동 연구회의 논의 조문반영
특징	· 전문가 집단의 형성 · 다른 비공식행위자로 확산	· 관련 이슈를 통한 연결 · 한 이슈와 또 다른 이슈의 공통점 만들기	· NGO, 정치인, 관료의 역할 분담
네트워크 권력	· 문지기 ↓ · 중개인	· 변환기 ↓ · 해석자	· 해석자

제2절 연구의 시사점

NGO가 정책과정에 미친 영향력을 측정하는 연구방법에는 NGO의 의견이 완성된 정책에 얼마나 반영되었느냐를 측정하는 방법이 있다. 또한 정책결정자에 대한 설문조사 등을 통해 심리적으로 얼마나 NGO의 영향을 받았는지를 측정할 수도 있다. 그러나, 본 연구가 주제로 한 「해양기본법」 제정과정의 경우 정책입안과정은 물론이거니와 어떻게 그것을 공식행위자의 아젠다로 설정시킬 수 있었는지도 매우 중요한 포인트라고 할 수 있다. 해양정책을 통괄하는 기본법은 1970년대부터 구상이 있었음에도 불구하고 칸막이 행정을 배경으로 계속해서 정부로서의 아젠다 세팅에 실패해 왔기 때문이다.

이에 따라 본 연구는 NGO의 행동이 정책 네트워크에 주는 영향을 동태적으로 관찰하기 위해 ‘과정’ 차원의 네트워크 권력이론을 주된 이론 틀로 사용하면서 정책과정을 분석했다. 이를 통해 NGO가 자신의 네트워크를 조금씩 확대시키고, 연결의 상대와 연결상태를 바꾸면서 특정의 정책이슈를 주도하는 양상을 묘사했다.

기존의 정책 네트워크 연구는 네트워크 상의 한 노드와 그 역할을 단편적으로 보고 있다. 한편, 본 논문은 ‘과정’ 차원의 네트워크 권력 이론을 토대로 정책과정의 시작부터 정책결정단계까지의 장기적 과정에 대해 세밀한 사례분석을 실시했다. 이에 따라 하나의 조직이 오랜 기간 동안에 어떻게 다양한 기능을 했는지, 즉 문지기 스위처 역할을 비롯하여 마지막에는 해석자 스위처 역할까지 하게 된 동태적인 과정을 분석했다. 본 논문은 정책 네트워크에서 하나의 노드가 발휘할 수 있는 권력의 새로운 가능성을 사례분석을 통해 실증했다. 이 점에서 본 논문은 정책 네트워크 연구의 발전에 기여할 수 있었을 것이다.

그리고 본 논문에 등장한 NGO들은 정책제언에서 해양권익의 중요성을 강조하는 것이 아니라, 정치적 관심이슈와 다른 정책과의 연관성을 설명했다. 이를 통해 NGO들은 다양한 정책을 일체적으로 추진해야 한다는 것을 정치인들에게 이해시켰으며, 이에 따라 개별법이 아닌 기본법 제정의 필요

성을 공식행위자들이 이해하게 되었다. 기존 연구는 해양권의 확보를 위한 관심이 높아지면서 정치적 판단으로 「해양기본법」이 제정되었다고 한다. 그러나 본 논문은 해양권익이라는 관심이 바로 정치인들을 움직이게 했다는 단순한 메커니즘이 아니라 NGO의 스위칭이 정책과정을 움직이게 했다는 것을 실증했다. 또한 한국에서의 연구에 있어서 일본어 자료를 기반으로 다양한 정보원을 사용하여 분석을 진행한 것도 하나의 의의일 것이다.

일련의 정책과정을 살펴보면, 일본의 칸막이 행정과 정부의 ‘비전 결여’라는 문제를 다시 확인할 수 있었다. 「해양기본법」은 복수 부처에 걸치는 이슈다. 또한 ‘기본법’이라는 성격상, 법이 있는 것이 더 바람직하지만 없었다고 행정의 운영이 바로 불가능해지는 것도 아니다. 이러한 경우, 관료들은 정책의 중요성을 이해하고 있어도 실제로 외부 힘으로 정책과정이 움직이기 시작할 때까지는 대응을 뒤로 미루는 것이다. 이러한 문제를 개선하는 노력으로서, 담당 부국차원이 아니라 사무적인 최고 결정권자인 차관급의 관료와 NGO의 대화 기회를 늘리는 것도 유효하지 않을까 싶다.

제3절 연구의 한계점

우선, 본 사례가 ‘기본법’이라는 국가 지침을 제재로 하고 있는 점이 하나의 한계점이다. 본 사례에서 NGO들은 관료들이 법안 검토단계에서 주도권을 잡게 되는 것을 의원입법이라는 수단을 통해 피했다. 이것은 ‘기본법’이 구체적 규제를 수반하지 않은 상위정책이었기 때문에 가능했다고 볼 수 있다. 물론, 끝까지 관료조직이 정책과정에서 배제된 것이 아니라 정치인, NGO, 관료들의 역할분담으로 인해 법안 성립이 더 확실하게 되었다. 그러나, 하위 정책 단위에서는 관련 부처가 한정되어 있으며, 또한 다른 관련 법률에 따른 규제가 존재하고 있는 경우가 많다. 그럴 경우에는 정책 검토 단계부터 관료들이 주된 행위자가 될 수 밖에 없을 것이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 본 연구결과를 원용할 수 있는 정책과제는 어느 정도 한정된다는 한계점이 있다.

다음에, 본 연구가 하나의 성공 사례만을 분석 대상으로 한 점이다. 예를 들어서 NGO의 회장 개인이 정치적 인맥이나 기타 요소를 가지고 있는 경우, 그것이 스위칭의 성공 확률에도 영향을 미칠 가능성이 있을 수 있다. 따라서 다음 연구자들은 실패사례, 즉 NGO가 적극적으로 관여하려고 했음에도 불구하고 충분하게 기능할 수 없었던 사례를 찾는 것이 도움이 될 것이다. 실패 사례와 성공사례와의 비교 분석이나 실패 사례의 장기적 과정에 대한 분석을 통해 왜 NGO가 잘 기능할 경우와 실패에 끝날 경우가 있는지를 알아낼 수 있을 것이다. 그러한 분석은 일본 정책과정과 NGO의 정책참여 연구에 기여하는 바가 클 것이다.

참고문헌

1. 국문 자료

- 김상배 (2008a), “네트워크 권력의 세계정치”, 『한국정치학회보』, 제42집 제4호, pp. 387-408.
- 김상배 (2008b), “지식네트워크의 세계정치”, 『세계정치』, 제29집 1호, pp. 7-47.
- 김상배 (2008c), “네트워크 세계정치이론의 모색”, 『國際政治論叢』 제48집 4호, pp.35-61.
- 박상필 (2002), 『NGO와 정부 그리고 정책』, 아르케
- 석주희 (2009), 『일본 해양기본법 입법과정에 관한 연구: 해양기본법 연구회의 역할을 중심으로』, 이화여자대학교대학원 석사논문.
- 이명진 (2011), 『NGO의 내·외부적 특성과 정부지원간의 관계 연구 -행정안전부 비영리민간단체 지원을 중심으로-』, 서울대학교 행정대학원 석사논문.
- 최은봉·석주희 (2010), “일본의 해양기본법(2007)성립의 배경과 동인”, 『일본연구』, 제44호, pp. 51-69.

2. 영문 자료

- Haas Peter M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.
- Rhodes R.A.W. (1986), *The National World of Local Government*, Allen & Unwin, Inc.
- Rhodes R.A.W. and David Marsh (1992), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press

3. 일본어 자료

- 秋山昌廣(2007), “海洋利用と海洋の管理”, 『国家安全保障』, 제35권, pp. 1-32.
- (2011), “なぜ今、海洋が注目されるのか”, *Consultant*, 제251호, pp. 36-39.
- 石 破 茂(2007), “新たな海洋立国を目指して”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제158호
https://www.sof.or.jp/jp/news/151-200/158_1.php (접속일: 2014.3.3)
- 市村浩一郎(2008), 『日本のNPOはなぜ不幸なのか?』, ダイヤモンド社
- 内 山 融(2010), “日本政治のアクターと政策決定パターン”, 『季刊 政策・経営研究2010』, pp. 1-18.
- 草 野 厚(1997), 『政策過程分析入門』, 東京大学出版会
- 栗林忠男(2007), “海洋基本法の制定とその意義”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제163호
https://www.sof.or.jp/jp/news/151-200/163_1.php (접속일: 2014.3.3)
- 古賀豪, 桐原康栄, 奥村牧人(2010), “帝国議会及び国会の立法統計-法案提出件数・成立件数・新規制定の議員立法-”, 『リファレンス』, 2010년 11월호, pp. 117-155.
- 笹川陽平(2006), “海の利用「ただ」でいいのか”, 『日本海事新聞』
http://nippon.zaidan.info/kinenkan/moyo/0001377/moyo_item.html
(접속일: 2014.3.3)
- 澤 昭 裕(2008), 『民意民力』, 東洋経済新報社
- 仙保隆行(2009), “地球環境問題の国内過程を事例としたGEONの検証”, 『平成10年度～平成13年度科学研究費補助金(基盤研究(A)(1))研究成果報告書-米欧アジア主要国家における地球環境政策ネットワークに関する比較政治学的実証分析-』, pp. 328-341.
- 曾野綾子(2003), “不審船にラブレターを 日本をいかに守るか”, *VOICE*, 제309호, pp. 48-57.
- 曾野綾子(2005), 『日本財団9年半の日々』, 徳間書店
- 高野恵亮(2007), “自民党の政策形成能力: 野党期自民党の議員立法を中心に”, 『嘉悦大学研究論集』, 제50호, 61-73.
- 武見敬三(2006), “海洋政策の必要性和緊急性について”, 『海洋技術フォーラム平成17年度活動報告会』, pp. 1-5.

- <http://blog.canpan.info/mt-forum/img/54/fmt060726.pdf>(접속일: 2014.3.3)
- 寺島紘士(2002), “海に生きる日本の海洋政策の確立を急げ”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제41호. https://www.sof.or.jp/jp/news/1-50/41_2.php(접속일: 2014.3.3)
- (2007), “日本船舶海洋工学会創立110周年記念式典 記念講演原稿”
(저자에게서 직접 입수.)
- 長坂寿久(2007), “日本のNP0セクターの発展と実状”, 『季刊 国際貿易と投資』, 제67호, pp. 91-101.
- 長島昭久(2007), “海に守られる日本から、海を守る日本へ”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제167호. https://www.sof.or.jp/jp/news/151-200/167_4.php(접속일: 2014.3.3)
- 中島 満(2007), “[海洋基本法]ってどんな法律なの?”, 『月刊 漁業と漁協』, 2007년 11월호, pp. 1-8.
- 中原裕幸(2004), “わが国の海洋政策に関する一試案”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제96호. https://www.sof.or.jp/jp/news/51-100/96_1.php(접속일: 2014.3.3)
- (2007), “《解説》「海洋基本法」について”, *RIOE News and Report*, 제335호, p. 1. <http://www.rio.or.jp/pdf/335.pdf>(접속일: 2014.3.3)
- 中道 實(2006), “現代日本における政策過程と「政官関係」”, 『奈良女子大学文学部研究教育年報』, 제2호, pp.173-185.
- 新田和宏(2007), “NGO・NP0におけるアカウンタビリティ/アドボカシーという戦略”, *Memoirs of the School of Biology-Oriented Science and Technology of Kinki University*, 제19호, pp. 67-80.
- 野村吉太郎(2008), “キャリアシステムの廃止-民主制国家を支える国家公務員の育成のために-”, 『立法と調査』, 별권, pp. 69-72.
- 橋口寛信(2000), “経団連意見書「21世紀の海洋のグランドデザイン」について”, *Ship & Ocean Newsletter*, 제1호. https://www.sof.or.jp/jp/news/1-50/1_1.php(접속일: 2014.3.3)
- 福島朋彦(2006), “沖ノ鳥島再生計画-現状と課題-”, 『みどりいし』, 제17호, pp. 20-23.
- 藤村コノエ(2009), 『わが国の環境政策形成過程への環境NP0の参加の有効性と制度化に関する研究』, 東京工業大学大学院 박사논문
- 前田久明(2000), “EEZを視野に入れた海洋のグランドデザインの策定を望む”,

- Ship & Ocean Newsletter*; 제3호
https://www.sof.or.jp/jp/news/1-50/3_1.php(접속일: 2014.3.3)
- 正木 卓(1999), “<政策ネットワーク>の枠組み—構造・類型・マネジメント—”, 『同志社政策科学研究』, 제1호, pp. 91-110.
- 宮崎麻美(2009), “過渡期のネットワーク分析—国際関係理論(IR)への適用の評価—”, 『国際公共政策研究』, 제14호 1권, pp. 139-155.
- 村田良平(2006), 『海が日本の将来を決める』, 成山堂書店
- 横田匡紀(2002), “環境問題のグローバリゼーションと行政・NGO: 気候変動政策をめぐる合意形成のディレンマ”, 『法政論叢』, 제38호, pp.72-85.
- 山田吉彦(2005), 『日本の国境』, 新潮新書
- 吉田忠彦(2009), “イシューネットワークと組織形成”, 『商経学叢』, 제56권, pp.423-433.
- 渡辺龍也(2005), “国際協力NGOのアカウンタビリティー -「答える」ことから「応える」ことへ-”, 『現代法学』, pp. 3-57.

전자 자료, 웹사이트 게재 문서

- 海上保安協会(2011), “平成22年度海洋權益の確保に係る国際紛争事例研究(第3号) 海上保安体制調査研究委員会報告書”
http://www.jcga.or.jp/reports/pdf/3_2011.pdf(접속일: 2014.3.3)
- 外務省(작성일 불명), “国連海洋法条約と日本”
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/pdfs/jyoyaku_j.pdf(접속일: 2014.3.3)
- 外務省・国際協力NGOセンター(2011), “NGOデータブック2011”
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/pdfs/databook_10.pdf(접속일: 2014.3.3)
- 海洋開発審議会(1980), “長期的展望にたつ海洋開発の推進方策について”
<http://agriknowledge.affrc.go.jp/RN/2039017258> (접속일: 2014.3.3)
- 海洋産業研究会(2003), “200海里水域の海洋管理ネットワークの構築に関する提言”
<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2002/00793/contents/001.htm>
(접속일: 2014.3.3)

- 海洋政策財団(2005), “東アジア海域の持続可能な開発戦略－PEMSEA 10年の成果－”
http://www.sof.or.jp/jp/report/pdf/200503_ISBN4_88404_148_8.pdf
(접속일: 2014.3.3)
- (2005), “平成16年度 わが国における海洋政策の調査研究中間報告書”
http://www.sof.or.jp/jp/report/pdf/200503_ISBN4_88404_161_5.pdf
(접속일: 2014.3.3)
- (2006), “海洋と日本 21世紀の海洋政策への提言”
https://www.sof.or.jp/jp/forum/pdf/31_06.pdf(접속일: 2014.3.3)
- (2006), “海洋フォーラム特別セッション「21 世紀の海洋政策への提言－真の海洋立国を目指して－」講演要旨”
https://www.sof.or.jp/jp/report/pdf/200601_20051120_01.pdf(접속일: 2014.3.3)
- (2007), “平成18年度 わが国における海洋政策の調査研究報告書”
http://www.sof.or.jp/jp/report/pdf/200703_ISBN978_4_88404_198_4.pdf
(접속일: 2014.3.3)
- (2008), “海洋白書2008”
http://www.sof.or.jp/jp/report/pdf/200803_ISBN978-4-88404-204-2.pdf
(접속일: 2014.3.3)
- 科学技術・学術審議会(2002), “長期的展望に立つ海洋開発の基本的構想及び推進方策について”
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu0/toushin/020801.htm
(접속일: 2014.3.3)
- 文部科学省(2007), ‘海洋開発分科会(第14回)議事録’
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu5/gijiroku/07051503.htm
(접속일: 2014.3.3)
- 科学技術庁(1980), “昭和55年版 科学技術白書”
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpaa198001/(접속일: 2014.3.3)
- 環境省(2013), “漂流・漂着ごみ対策関連平成25年度通常予算要求状況とりまとめ”
http://www.env.go.jp/water/main_e_liter/conf/c01-04/mat03_11.pdf(접속일: 2014.3.3)
- 季刊里海通信(2007), “今なぜ「海洋基本法」なのだろう?”
http://satoumi.cocolog-nifty.com/blog/2007/01/post_82b0.html(접속일: 2014.3.3)

国会図書館(2012), “海洋資源・エネルギーをめぐる科学技術政策”

http://dlndl.go.jp/view/download/digidepo_8111681_po_20120604.pdf?contentNo=1

(접속일: 2014.3.3)

佐藤勝昭研究室(2011), “海洋施策研究財団常務理事 寺島紘士氏に聞く－わが国の海洋政策の現状と今後－”

http://home.sato-gallery.com/JST/interview/terashima_interview.pdf

(접속일: 2014.3.3)

衆議院法制局(계제일 불명), “組織・職務概要”

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-syokumu.html(접속일: 2014.3.3)

首相官邸(1999), “審議会等の整理合理化に関する基本的計画”

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524singikai.html>(접속일: 2014.3.3)

———(2013). “海洋基本計画 平成25年4月”

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/kihonkeikaku/130426kihonkeikaku.pdf>

(접속일: 2014.3.3)

———(2013), “「海の日」を迎えるに当たっての内閣総理大臣メッセージ”

http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/discourse/20130712uminohi.html

(접속일: 2014.3.3)

———(계제일 불명), “海洋基本法 Basic Act on Ocean Policy”

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo6.pdf>(접속일: 2014.3.3)

人 事 院(2013), “宿利正史”

<http://www.jinji.go.jp/kensyusyo/jikan/shukuri.pdf>(접속일: 2014.3.3)

東京財団(계제일 불명), “秋山昌廣”

<http://www.tkfd.or.jp/research/people/detail.php?id=140>(접속일: 2014.3.3)

寺島紘士(2014), “「21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言」に思う”

<http://blog.canpan.info/terashima/archive/1004>(접속일: 2014.5.19)

土木学会(2007), “海洋開発特別講演会「海洋基本法と私たち」”

http://www.jsce.or.jp/committee/ocean/dat/special_symp0704.pdf

(접속일: 2014.3.3)

日本沿岸域学会(2000), “日本沿岸域学会・2000年アピール ―沿岸域の持続的な利用と環境保全のための提言―”

<http://www.jaczs.com/03-journal/teigen-tou/jacz2000.pdf>(접속일: 2014.3.3)

日本学術会議(2005), “海洋に係わる学術の統合的推進の必要性 ―包括的海洋政策策定への提言―”

<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-19-t1031-3.pdf>(접속일: 2014.3.3)

日本経済団体連合会(2000), “21世紀の海洋のグランドデザイン～わが国200海里水域における海洋開発ネットワークの構築～”

<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2000/028.html>(접속일: 2014.3.3)

日本財団(2000), “総合的海洋管理に関する調査研究等”

https://nipponzaidan.info/jgyo/2000/0000038265/jgyo_info.html(접속일: 2014.3.3)

————(2002), “21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書”

<http://nipponzaidan.info/seikabutsu/2001/00889/mokujih.htm>(접속일: 2014.3.3)

————(2002), “海洋と日本 21世紀におけるわが国の海洋政策に関する提言”

<https://nipponzaidan.info/seikabutsu/2001/00888/mokujih.htm>(접속일: 2014.3.3)

————(2002), “日本財団40年のあゆみ”

<http://nippon.zaidan.info/kinenkan/history40/>(접속일: 2014.3.3)

————(2004), “沖ノ鳥島の有効利用を目的とした視察団報告書”

<http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2004/00004/mokujih>(접속일: 2014.3.3)

非営利法人データベースシステム(2012), “公益法人制度改革施行から3年、一般法人の今をみる”

<http://nopodas.com/contents.asp?code=10001005&idx=100933>

(접속일: 2014.3.3)

CANPAN FIELDS(2014), “一般財団法人シップ・アント・オーシャン財団(海洋政策研究財団)”

<http://fields.canpan.info/organization/detail/1943894731>(접속일: 2014.3.3)

Jiji.com(2013), “北朝鮮工作船～船体の弾痕、証拠品の数々～写真特集”

http://www.jiji.com/jc/d4?p=ksk136&d=d4_museum(접속일: 2014.3.3)

NPO研究情報センター(2004), “NPO 白書2004”

<http://www.osipp.osaka-u.ac.jp/npocenter/NPO2004.pdf>(접속일: 2014.3.3)

신문기사, 인터넷 뉴스

朝日新聞(2004.04.24), “海洋權益で新課題 中国「沖ノ鳥島」は岩 日本の経済水域に影響
共同通信(2003.07.02 11:27), “「無防備は恐ろしい」首相が北朝鮮工作船視察”

<http://www.47news.jp/CN/200307/CN2003070201000391.html>(접속일: 2014.3.3)

産経新聞(2001.12.26), “不審船事件 引き揚げに公明は慎重「メリットない」”

————(2004.05.29), “沖ノ鳥島2日視察 衆院国交委、「島」存在アピール”

————(2004.09.17), “沖ノ鳥島の保全・管理 調査船導入要求へ衆院国交委メンバー”

————(2003.06.04), “【ワイドショー・ランキング】 5月前半は「白ずくめ集団」が首位占拠”

————(2003.06.12), “北工作船の装備「予想以上」驚き 安倍副長官が視察”

————(2003.08.31), “「北工作船」公開 予想超える反響で2カ月展示延長”

————(2007.01.07), “海洋基本法、通常国会で成立へ 權益確保、民主も賛成”

————(2007.01.08), “「海洋基本法」なぜ必要 開発・保護「日本の海」管理”

四国新聞(2005.01.31), “沖ノ鳥島周辺に発電所／都知事が首相に計画示す”

静岡新聞(2007.06.24), “海洋基本法が来月施行—— 海守る責務 県民にも”

下野新聞(2007.08.16), “論説／海洋基本法／平和で豊かな海にしたい”

毎日新聞(2002.06.04), “[特集ワイド1] 北朝鮮工作船の闇—東京・お台場船の
科学館で一般公開”

————(2005.04.02), “沖ノ鳥島:「ご神体」囲む生態系、良好-専門家ら40人調査”

————(2005.05.20), “石原都知事沖ノ鳥島を視察、日本のEEZアピール”

————(2006.07.06), “人事: 国土交通省 次官に安富正文氏”

読売新聞(2002.01.18), “不審船引き揚げ構想 “浮くか沈むか”積極派・慎重派、思惑二分”

————(2003.06.08), “[東京ホットふれいす2003] ベール脱いだ工作船”

————(2004.02.13), “菅代表と鳩山氏北朝鮮工作船を見学…制裁には温度差”

————(2006.05.27), “[国家戦略を考える]第5部(5) 「海の管理保護」認識欠く”

————(2006.06.01), “[国家戦略を考える]第5部(8) 「管理」進める世界に背(連載)”

————(2006.06.20), “[国家戦略を考える]第5部(20) 国挙げ「負の連鎖」脱却を”

————(2006.12.31), “海洋基本法なかったことの方が不思議だ”

大紀元日本(2005.11.24 07:34), “日本財団、安倍官房長官に海洋政策を提議”

<http://www.epochtimes.jp/jp/2005/11/html/d97347.html>(접속일: 2014.3.3)

Asahi.com(2003.04.28 22:54), “脅威を感じて 奄美沖で沈めた北朝鮮工作船一般公開へ”

<http://www.asahi.com/special/abductees/OSK200304280026.html>(접속일: 2014.3.3)

국회 의사기록

제51회 국회 중의원 건설위원회 의사록, 제8호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/051/0120/05103040120008a.html>(접속일 2014.3.3)

제58회 국회 중의원 과학기술진흥대책특별위원회 의사록, 제6호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/058/0560/05803210560006a.html>(접속일 2014.3.3)

제71회 국회 참의원 건설위원회 의사록, 제23호.

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/071/1350/main.html>(접속일: 2014.3.3)

제101회 국회 참의원 과학기술특별위원회 의사록, 제7호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/101/1680/10105181680007c.html>(접속일 2014.3.3)

제112회 국회 중의원 과학기술위원회 의사록, 제3호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/syugin/112/0375/11203310375003a.html>(접속일 2014.3.3)

제159회 국회 참의원 결산위원회 의사록, 제13호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/159/0015/15905100015011c.html>(접속일 2014.3.3)

제166회 국회 참의원 국토교통위원회 의사록, 제11호.

<http://kokzai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/166/0064/16604190064011c.html>(접속일 2014.3.3)

부록 1. 「해양기본법」 개요²⁰⁴

1. 목적

해양에 관한 기본이념의 정의, 국가 및 지방공공단체의 책무의 명확화, 해양 기본계획의 수립 및 기타 해양정책의 기본이 되는 사항의 정의, 종합해양정책 본부의 설치 및 해양관련 시책의 종합적이고 계획적인 추진

2. 해양정책의 기본이념

①해양의 개발 및 이용과 해양환경의 보전과 조화, ②해양의 안전확보, ③해양에 관한 과학적 지견의 충실, ④해양산업의 건전한 발전, ⑤해양의 종합적 관리, ⑥해양에 관한 국제적 협조

3. 국가, 지방공공단체, 사업자, 국민의 의무

4. 해양기본계획

정부는 해양에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 위해 「해양기본법」을 정해야 한다.

5. 해양에 관한 국가의 기본적 시책

①해양자원의 개발 및 이용 추진, ②해양환경의 보전 등, ③배타적 경제수역 등의 개발 등의 추진, ④해상수송의 확보, ⑤해양의 안전확보, ⑥해양조사의 추진, ⑦연구개발의 추진, ⑧해양산업의 진흥 및 국제경쟁력의 강화, ⑨연안역의 종합적 관리, ⑩이도(離島)의 보전 등, ⑪국제적 연휴의 확보 및 국제협력의 추진, ⑫해양에 관한 국민의 이해 증진 등

6. 해양정책담당대신의 설치

7. 종합해양정책본부의 설치

해양정책을 집중적이고 종합적으로 추진하기 위해, 내각부에 종합해양정책 본부를 설치하고 내각총리대신을 본부장으로 임명함. 부분부장은 내각관방 장관 및 해양정책 담당대신이 담당함.

²⁰⁴ 首相官邸 HP, ‘海洋基本法 Basic Act on Ocean Policy’ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/konkyo6.pdf> 를 토대로 요약.

부록 2. 「해양개발기본법안」(건설성안) 개요²⁰⁵

목적: 해양의 자연적 조건을 고려하여, 경제, 사회, 문화 등에 관한 시책의 종합적 견지에서 해양의 이용개발에 관한 기본적인 방향을 정함과 함께, 해양의 합리적인 개발정비 및 적정한 보전에 관한 시책의 기본이 될 사항을 정함에 따라 해양의 유효이용의 종합적 추진을 시도하는 것.

개요(발췌)

1. 국가 및 지방공공단체의 기본적인 및 종합적인 시책의 수립 및 실시의 책무
2. 해양개발심의회에 조사심의를 꾀고 해양의 합리적인 개발, 정비 및 적정한 보전에 관한 해양이용기본방침의 작성
3. 이하의 조치의 실시
 - ①해양의 자연환경 및 생물환경에 관한 종합적 기초조사
 - ②해양의 이용개발에 관한 과학기술의 진흥에 관한 조치
 - ③해양에 관한 정보의 수집관리에 관한 조치의 실행
4. 해양이용기본방침에 의거한 해양개발기본계획의 작성
5. 해양이용기본방침 및 해양개발정비계획을 기본으로 한 도도부현 해역종합개발계획의 작성
6. 특정해역의 지정 및 특정해역종합개발계획의 작성
7. 건설대신이 해역의 종합적 관리를 실시함

²⁰⁵ 원자료는 海洋産業研究会(1972), “海洋開発と管理に関する建設省プロジェクトチームの報告(抜粋)”, 季刊里海通信BLOG, ‘今なぜ「海洋基本法」なのだろう? (その4)’ http://satoumi.cocolog-nifty.com/blog/2007/01/post_82b0.html에 게재.

부록 3. 「해양개발기본법안」 (공명당 제출안) 개요²⁰⁶

「해양개발기본법안」 개요

목적: 해양개발에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 시도와 이에 따른 국민경제와 국민생활 향상에 대한 기여

개요:

1. 국가, 지방공공단체의 시책, 법제도·재정상의 조치, 연차보고
2. 구체적 시책

①해양생물자원, 해수·해저자원, 해양에너지 및 해양공간의 개발, ②해양환경의 보전, ③해양종합이용, ④기초적 조사연구, ⑤기초적 과학기술의 연구, ⑥국제협력, ⑦연구체제의 정비, ⑧정보유통, ⑨지식의 보급 및 개발, ⑩기타 필요사항

3. 총리부(현 내각부)에 해양개발위원회를 설치

「해양개발위원회설치법안」 개요

목적: 해양개발에 관한 종합적이고 계획적인 추진과 그 행정의 민주적 운영

개요:

1. 소관 사무

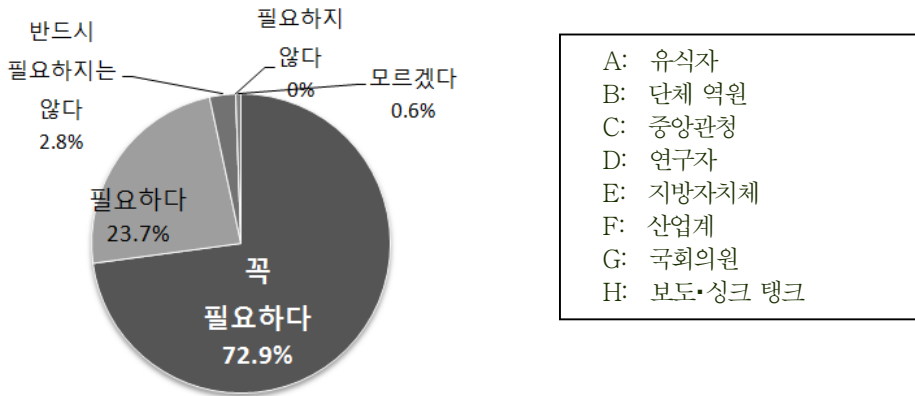
①해양개발에 관한 종합적이고 기본적인 계획, ②해양개발에 관한 중요시책, ③관계행정기관의 해양개발에 관한 사무의 종합조정 중 중요한 사안, ④관계행정기관의 해양개발에 관한 경비의 어림, ⑤연구자 및 기술자의 양성훈련, ⑥기타 해양개발에 관한 중요사항

2. 조직운영: 국무대신을 위원장으로 함
3. 참여 및 전문위원의 설치

²⁰⁶ 공명당 제출안은 공명당 시오데 키이스케(塩出啓典) 의원이 구두로 읽은 부분을 의사록(제101회 국회 참의원 과학기술특별위원회 의사기록 제7호.)에서 발췌.

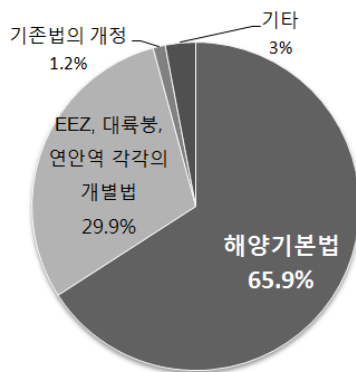
부록 4. 일본재단 실시 설문조사 주요 분석결과²⁰⁷

[설문1-1] 해양관리의 이념 및 정책대강을 명확하게 표명할 필요성



선택지	전체	A	B	C	D	E	F	H
꼭 필요하다	72.9%	88.9%	71.8%	46.7%	60.0%	16.7%	90.9%	76.9%
필요하다	23.7%	11.1%	20.5%	46.7%	40.0%	75.0%	9.1%	15.4%
반드시 필요하지는 않다	2.8%		7.7%	6.6%				7.7%
필요하지 않다	0.0%							
모르겠다	0.6%					8.3%		
모수	177	45	39	15	20	12	33	13

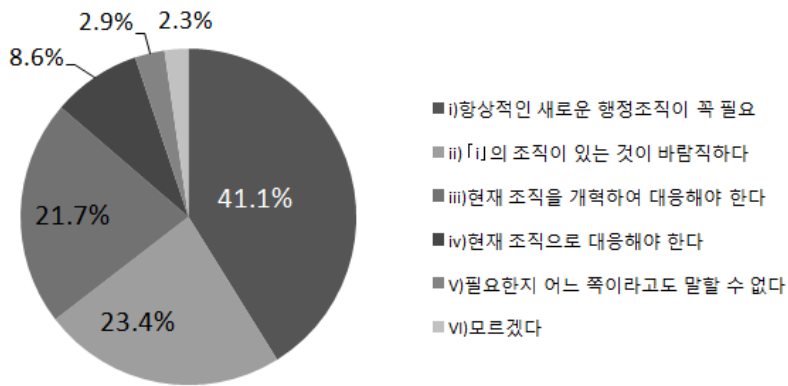
[설문1-3-1] 바람직한 법 정비



²⁰⁷ 日本財団 HP, ‘21世紀におけるわが国の海洋政策に関するアンケート調査報告書’(URL는 앞의 게재.)에서 인용, 설문의 표현은 압축했다.

※선택지 표현은 압축	전체	A	B	C	D	E	F	H
「해양기본법」의 책정	65.9%	69.8%	52.8%	83.4%	72.2%	55.6%	66.7%	69.2%
EEZ 및 대륙붕, 연안역 각각의 기본법을 제정	29.9%	20.9%	44.4%	8.3%	27.8%	44.4%	30.6%	30.8%
기존의 EEZ·대륙붕법을 개정	1.2%	2.3%	2.8%					
기타	3.0%	7.0%		8.3%			2.8%	
모수	167	43	36	12	18	9	36	13

[설문2] 향상적인 해양 행정조직 등의 필요성



※선택지 표현은 압축	전체	A	B	C	D	E	F	H
i) 향상적인 새로운 행정 조직이 꼭 필요	41.1%	56.8%	28.2%	13.2%	25.5%	33.4%	65.7%	30.8%
ii) 「i」의 조직이 있는 것 이 바람직하다	23.4%	25.0%	30.8%	26.7%	40.0%	8.3%	3.1%	30.8%
iii) 현재 조직을 개혁하여 대응해야 한다	21.7%	15.9%	17.9%	26.7%	25.5%	33.4%	25.0%	23.0%
iv) 현재 조직으로 대응해 야 한다	8.6%		17.9%	20.0%	10.0%	8.3%	3.1%	7.7%
v) 필요한지 어느 쪽이라 고도 말할 수 없다	2.9%	2.3%	2.6%	6.7%		8.3%		7.7%
vi) 모르겠다	2.3%		2.6%	6.7%		8.3%	3.1%	
모수	175	44	39	15	20	12	32	13

부록 5. OPRF 데라시마 히로시(寺島紘士) 상무이사에 대한 취재결과²⁰⁸

질문 송신일:2014.05.10(토) 23:33

회답 수신일:2014.05.17(토) 16:40

대응자: 해양정책연구재단(OPRF) 상무이사 데라시마 히로시(寺島紘士)

Q1. 일본재단의 제언과 국토교통성에 대해서

일본재단이 제언을 발표하여, 국토교통성에 가져갔을 때, 혹은 제언 발표 이전부터 국토교통성과 「해양기본법」의 필요성에 대해 「해양기본법」의 필요성에 대해 논의해 오신 경우, 구체적으로는 어떤 반응이었는가?

※ 예를 들어서, 원래는 국토교통성이 「해양기본법」을 제정해야 한다고 생각하고 있었으나 국토교통성의 힘으로는 다 부처를 움직일 수가 없기 때문에 일본재단 발신으로 함으로써 정치주도로 추진해 달라는 이야기가 되었다(국토교통성 주모자 설) 등의 사정은 있는가?

A1. 일본재단은, 「UN해양법협약」의 발효, Rio지구 서밋에서의 ‘지속가능한 개발’을 위한 행동계획인 아젠다21의 채택 등의 상황에서의 해양문제의 중요성에 주목하여, 학식경험자들로 구성하는 「해양관리연구회」(위원장: 구리바야시 타다오 케이오대학 교수)를 설치하여, 2000년부터 외국의 해양정책의 연구, 국내외의 해양관계자와의 의견교환, 연구자, 행정·미디어 관계자 등을 초대한 연구 세미나의 개최 등을 통해, 우리나라 해양정책의 모습에 대해서 연구해 왔다. 2001년 11월부터 2002년 1월에 걸쳐 400명을 넘는 연구자, 정책·행정담당자, 민간해양관계자, 미디어 관계자 등에 대해 해양정책에 관한 설문조사를 실시하여 우리나라 해양정책의 이상적인 방안에 대해 모색했다.

2002년 5월의 「21세기의 일본 해양정책에 관한 제언」은 그 연구성과에 의거하여 정리하여 발표한 것이다. 국토교통성을 비롯하여 각 부처·국회의

²⁰⁸ 각주 이외는 원문의 표현을 그대로 번역한 것임.

원에게도 제출하였으나, 그 시점에서는 아직 기회가 무르익지 않아서, 별로 큰 움직임이 되지 않았다. 구체적인 성과로서 들자면, 그 시절에 연장 대륙붕의 신청에 대해 그 데이터 제출기한까지 할 수 있는지, 그것에 필요한 해양조사를 누가 하는지 등이 문제가 되었으며, 결국 내각관방에 대륙붕조사 대책실을 설치하게 되었는데, 그때 일본재단의 제언이 도움이 되었다고 당시의 국토교통성 종합정책국 환경·해양과장의 오오노 히로오(大野裕夫)씨가 말해준 것 정도가 아닐까 싶다.

의원입법에는 내각 제출로는 제정이 어려운 법안을 각 부처가 의원연명 등과 협력하여 성립을 시도할 케이스도 많지만, 「해양기본법」은 아쉽지만 종적 구조로 정부·각 부처의 반응이 둔하여 국토교통성도 그 예외가 아니었다.²⁰⁹ 따라서 본 안건은 국토교통성이 주모한 것은 아니다.

Q2. 해양정책연구재단의 제언발표까지의 기간에 대해서

일본재단의 제언이 2002년에 발표되어, 해양정책연구재단의 제언발표까지에는 3년의 시차가 있다. 이 기간에도 정치인이나 중앙부처에 대한 계속적인 접촉(일본재단이나 사사카와 회장 개인으로 의한 것을 포함하여)는 실시된 것인가.

A2. 나는 2002년 7월에 일본재단을 그만하여 Ship and Ocean재단의 해양정책연구소장에 취임했다.²¹⁰ 일본재단의 제언은 바로 「해양기본법」 제정을 위한 움직임이 되지 않았으나, 국제사회나 각국의 대응이 진행되어 그 필요성이 점점 증대하고 있었으므로, 일본재단의 지원을 받아 해양에 관련된 각 분야의 학식경험자들에 의한 「해양·연안역 연구위원회」(위원장: 구리바야시 타다오 케이오대학 교수)를 설치하여, 2002년의 일본재단 제언을 기반으로 그때 이후의 국내외 정세의 진전을 고려하여, 「해양의 종합적 관리와 지속 가능한 개발」에 관한 정책의 심도화, 구체화, 및 종합

²⁰⁹ 필자 각주: 내각 제출법안.

²¹⁰ 필자 각주: 해양정책연구재단(통칭 OPRF)의 정식명칭.

화를 연구하여, 그 성과를 정리하고 2005년 11월에 「21세기의 해양정책에 대한 제언」을 발표하여, 당시의 아베 관방장관을 비롯하여 관계 부처, 자민당 등의 정치인, 관계자에 제출했다.

사사카와 회장은 상세한 내용의 논의에는 참가하지 않았으나, 일관하여 일본재단 및 해양정책연구재단의 해양정책에 관한 연구, 제언을 주창(主唱)하여, 후원해 왔다. 구체적인 것까지는 모르겠으나, 이따금 정치인 등에게도 이 이야기를 하셨다고 한다.

「해양기본법」 제정의 움직임은, 2006년 1월에 사사카와회장이 자민당의 나카가와 히데마사 정조회장(당시)에 면회(아키야마, 데라시마 동행)하여, 해양정책연구재단 제언을 수교하여 「해양기본법」의 제정을 요청하여, 나카가와 씨가 그것에 응한 것으로부터 움직이기 시작했다.

나카가와 씨는 차기 통상국회에 「해양기본법」을 제출하기로 하여 이것을 다케미 케이조 해양권익 특별위원회 위원장(당시)에 맡겨, 다케미 씨는 해양권익 특별위원회를 「해양정책특별위원회」로 개조하여 자민당으로서 검토를 하기 시작함과 함께, 별도 초당파(자민, 민주, 공명)의 국회의원과 학식경험자로 공부회를 만들어 우리나라 해양정책에 대해 검토하기로 했다. 해양정책연구재단은 여기에 참가하는 해양관계 각계의 학식경험자를 인선하여, ‘해양기본법연구회’의 사무국을 맡고, 그 설립·운영에 협력했다.

이 연구회에는 해양관계 각 부처도 옵서버 참가하여, 같이 논의했다. 이때쯤부터 국토교통성도 주요 해양관계부처로서 논의에 참가하기 시작했다. 또한 이것도 종합정책국환경·해양과와 긴밀하게 연락하고 진행했다.

해양기본법 연구회는 2006년4월—12월에 10차에 걸쳐 회합을 개최하여, 해양정책 대강과 해양기본법안(가칭)의 개요를 채택했다. 이시바 위원장의 사안으로서 각 당·각 부처간의 조정의 바탕이 된 「해양기본법」안을 해양정책연구 재단에서 만들고, 그 후의 조문의 조정·최종화 작업에서는 중의원 법제국과 함께 국토교통성의 카이 씨(환경해양과장), 바바사키 씨(해양실장) 등이 활약하셨다.

Q3. 「해양기본법」 연구회와 일본재단(사사카와 회장)과의 관계에 대해 2003년 이후, 구체적인 움직임은 일본재단으로부터 해양정책연구재단으로 배턴 터치하여, 「해양기본법」 연구회로 연결되어 가는데, 이후의 사사카와 회장(개인, 혹은 일본재단)과 해양정책연구재단을 중심으로 한 움직임과의 「관계」를 알고 싶다. 또한, 왜 일본재단은 「해양기본법」 연구회의 멤버가 되지 않았는가?

A3. 상술한 바와 같이 일본재단과 해양정책재단의 「해양기본법」 제정을 위한 노력은 일련이다. 사사카와 회장이 이것을 주창(主唱)하여, 대국적 견지에서 추진하여, 그것을 받고 사무적으로는 2002년 7월까지 일본재단에서, 2002년 8월부터는 해양정책연구재단에서 내가 중심이 되어 대응해 왔다.

해양기본법연구회의 멤버는 자민, 민주, 공명 3당의 국회의원과 해양관계 각계의 학식경험자(그리고 해양관계 부처가 옵서버 참가)로 구성되어, 해양정책연구재단(아키야마, 데라시마)가 멤버로서 참가했다. 사사카와 회장은 「해양기본법」 제정의 제안자로서 스타트의 제1회 연구회, 최종회의 제10회 연구회 등의 절목에서는 인사 스피치를 함과 함께, 연구회에 출석했다.

Q4. 반대세력에 대해
일본재단의 제언 이후, 「해양기본법」 연구회에서의 논의를 포함하여, (국회심의회에서 반대표를 투한 사민당 이외에) 「해양기본법」의 제정에 반대하는 세력은 존재했는가?

A4. 다행히 「해양기본법」제정에 대해 적극적으로 반대하는 단체 등은 없었다고 기억한다. 국회심의회도 4월 3일 중의원 국토교통위원회에서 심의가 시작하고 4월 20일의 참의원 본회의 가결까지 원활하게 진행되었다.

論文要旨

本論文は、日本の海洋基本法制定をめぐる政策過程においてNGOがいかにして主導的役割を担ったかをネットワーク権力理論に基づき分析するものである。

日本では海洋政策を8省庁以上の行政府が細分化された分担体制で所管しており、各省庁のセクト主義的態度が包括的政策の策定を阻む要因となっていた。そのような政府の態度に問題意識を提示したのが日本財団及び海洋政策研究財団(OPRF)というNGOらであった。官僚たちが圧倒的に主導権を握る日本の国家政策制定過程では、非公式アクター、その中でも利益団体でないNGO達は重要アクターとして政策過程に関与することが難しかった。しかし、海洋基本法制定過程においては基本法を巡るイシューネットワーク自体NGOが用意したものである。そして、NGOはそのネットワークを基盤に周辺アクター、特に与野党の政治家達を支援勢力に巻き込みながら政策過程を主導することとなった。

特に日本財団等海洋基本法制定を主導したNGO達は政策過程の進行と共に戦略的にアプローチを変えた。つまり政策ネットワークにおける自身の役割を動的に変化させながら最後まで重要アクターとして関与したのである。そこで、一般的な政策ネットワーク研究は政策過程を断片的に分析するのに対し、本論文はNGOの行動と役割の動態的变化を分析することとした。

1996年の国連海洋法条約批准以降、日本財団は大規模なシンポジウムの開催や海洋管理研究会の設立を通じ、イシューネットワークの「門番」として多様なアクターがネットワークに参加するための門戸を開いた。2000年以降、日本財団は上記研究会を基盤に海洋政策と海洋基本法のあり方について検討を進めることとなった。その際日本財団は政策提言の発表に先立ち大規模アンケート調査を実施し、その結果を政策提言に反映させるという内容的スイッチングを実施した。これにより海洋基本法の重要性は他の非公式アクター達のネットワークへと拡散されていった。このように初期にはネットワークの入り口に位置していた日本財団は、非公式アクターという同じ種類のネットワーク間の疎通を可能とする「仲介人」の役割を担うまでにその力を拡大させた。

次の段階では、公式アクターを動かすための戦略として政治家やメディアの関

心を惹きやすいイシューへとアプローチを転換する。日本財団は政策ネットワーク上の「変換器」スイッチャーとしてネットワークと他の種類のネットワークを連結させる役割を担った。また、この時期に日本財団の姉妹団体であるOPRFはさらなる研究をすすめ、戦略的に提言内容に手を加えることによって非公式アクターのネットワークを公式アクターのネットワークを意味レベルで疎通させることに成功した。当初は海洋権益など特定の政治的関心イシューを通じてのみ疎通していた公式アクターと非公式アクター間のネットワークであるが、OPRFがネットワーク上の「解釈者(通訳者)」として機能したことによって海洋基本法制定という目標を共有するようになったのである。このように官民の壁を超えて海洋基本法の制定に向け邁進することとなった政策ネットワークにおいて、誰より明確なビジョンを提示したアクターもまた日本財団及びOPRFであった。法案の検討過程には与野党の政治家、学者、シンクタンク、産業団体などあらゆる立場のアクターが参加したが、ここで日本財団とOPRFはこれまでに蓄積された知識資源を土台に法案の検討段階及び策定段階においても解釈者として円滑な合意形成を可能にする役割を担った。

従来の日本の政策過程ではNGOが影響力の高いアクターとして関与することが難しかった。しかし日本財団は一連の政策過程において継続して影響力を発揮した。また、これほど多様なアクターが参加し1つの政策を策定する事例も初めてのことであり、官僚以外のアクターが中心となりゼロベースで国家政策を樹立することも前例のないことである。それに関わらず海洋基本法の制定過程は東シナ海を巡る海洋権益という政治イシューに隠れあまり注目をうけることがなかった。

そこで本研究は政策過程におけるNGOの行動と役割、ネットワークの様相を動態的に分析することにより、海洋基本法の制定過程をNGOが主導したということ を明らかにする。本論文は政策ネットワークの動態的観察及び日本の政策過程においてもNGOが影響力を発揮できることの実証という二つの意義をもつ。

キーワード: 海洋基本法, 政策過程, 政策ネットワーク, ネットワーク権力, NGO
学 籍 番 号: 2012-24073